

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

EXPLOITATION EN RÉGIE PAR LES COMMUNES DES DISTRIBUTIONS D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 2 Juin 1923, à 4 heures 1/2

PAR

Jean-Charles de la RUELLE 卐 *

Président : M. ROLLAND, *professeur*

Suffragants : { MM. JACQUELIN, *professeur*
MESTRE, *chargé de cours*

SAINT-AMAND (CHER)

IMPRIMERIE A. BUSSIÈRE

74, RUE LAFAYETTE, 74

1923

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

EXPLOITATION EN RÉGIE PAR LES COMMUNES DES DISTRIBUTIONS D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 2 Juin 1923, à 4 heures 1/2

PAR

Jean-Charles de la RUELLE ❧ ❧

Président : M. ROLLAND, *professeur*

Suffragants : { MM. JACQUELIN, *professeur*
MESTRE, *chargé de cours*

SAINT-AMAND (CHER)

IMPRIMERIE A. BUSSIÈRE

74, RUE LAFAYETTE, 74

—
1923

UNIVERSITEIT LEIDEN

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF LEIDEN

DEPARTMENT OF THE HISTORY OF SCIENCE

AND OF THE HISTORY OF TECHNOLOGY

IN THE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF LEIDEN



IN THE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF LEIDEN

DEPARTMENT OF THE HISTORY OF SCIENCE

BIBLIOGRAPHIE

- *Recueil des lois, décrets, circulaires et cahiers des charges relatifs aux distributions d'énergie électrique*, par Jean de la Ruelle (1) Paris, 1920.
- *La législation nouvelle des chutes d'eau*, par Bougault, Grenoble, 1921.
- *Manuel pratique des autorisations de voirie, pour les distributions d'énergie électrique*, par Bougault, Grenoble, 1920.
- *Traité juridique de l'industrie électrique*, par Paul Istel et Lémonon, Paris, 1914, Marchal et Godde.
- *Les concessions de gaz et d'électricité devant la juridiction administrative*, par Garnier et Dauvert.
- *Revue générale d'électricité.*
- *Revue des concessions départementales et communales.*
- *Circulaires de la Chambre syndicale des forces hydrauliques.*
- *Bulletins du Comité parlementaire français du Commerce.*
- *La Lumière électrique.*
- *La Revue départementale.*
- *Bulletin du Comité des Forges.*
- *Annales de la régie directe (depuis 1910)*, publiés par Edgard Milhaud, Genève.
- *Revue du droit public et de la science politique.*
- *L'Etat moderne et ses fonctions*, par Leroy-Beaulieu.

(1) Qui signe également J. de Rigney.

- *Manuel des communes*, par Ch. et L. de Fouchier (1920 et 1921).
- La loi de 1884 par Léon Morgand (1910).
- *Essai sur les monopoles d'Etat et les monopoles communaux*, par Langlois, Rouen, 1915.
- *La gestion financière des communes*, par Wellhoff, Lille, 1912, Robbe.
- *Des attributions de la commune en matière civile et commerciale*, par Ramelli, Paris, Rousseau, 1907.
- *L'extension du domaine économique des communes*, par Lucien Petit (*Revue politique et parlementaire* 1905).
- *Le régime administratif de l'éclairage dans les communes*, par Henri Terracol, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1911.
- *Les exploitations municipales commerciales et industrielles, en France*, par Mercier, Evreux, 1905.
- *Le domaine industriel des municipalités*, par Louis Roger, Paris, Rousseau, 1901.
- Le socialisme municipal en France, par Louis Jaray (*Annales des sciences politiques*, numéro du 15 mars 1905).
- *L'exploitation municipale des services de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, à Grenoble*, par H. Capitant, Grenoble, 1904.
- *Le socialisme en Angleterre*, par Albert Métin, Paris, Alcan, 1897.
- *Les régions municipales en Angleterre*, par Vermaut, Paris, 1913.
- *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats*, par Boverat, Paris, Rousseau, 1912.
- *Le mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre*, par Jean Raiga, Paris, Larose et Tenier, 1913.
- *L'organisation modèle du service municipal d'éclairage de Chicago*, par Breuillé (*Revue municipale* du 16 février 1901).

— VII —

- *Essai de socialisme municipal*, par Stehelin, Paris, 1901.
 - *Le socialisme municipal à travers les siècles*, par des Cilleuls, Paris, 1905.
 - *L'exploitation collective des services publics (les régies municipales)*, par Emile Bouvier, Paris, Doin, 1910.
 - *Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la Ville de Paris*, par Eugène Raiga et Maurice Félix, Paris, Rousseau, 1922.
-

INTRODUCTION

A l'heure où la régie tend à acquérir en France une importance chaque jour plus considérable, où notre pays en vient, peu à peu, à se placer au niveau de l'étranger en matière de municipalisme industriel ou commercial, il nous a paru utile d'étudier un des modes, les plus féconds pour l'avenir, de régie communale.

Si, depuis de longues années, nos communes n'ont pas manqué de s'improviser chefs d'entreprises dans les domaines les plus variés, il n'en est pas moins vrai que les textes intervenus pour ce qui concerne la régie électrique municipale sont à la fois les premiers et les plus explicites en cette matière jusqu'ici si obscure de la régie directe. Tout d'abord on y trouve appliqués les principes de gestion qui semblent devoir être à la base de toute exploitation privée ou publique. Ensuite les positions respectives de la régie et de l'autorité communale, l'une par rapport à l'autre, ont été réglées de manière à établir une liaison aussi souple que le permettait la tutelle administrative.

On peut dire que le municipalisme y a puisé une force nouvelle qui a fait naître les combinaisons les plus diverses et les plus hardies ; les autorités administratives et les administrés s'unissent chaque jour davantage par les liens du municipalisme et de la coopération.

Il semble superflu de parler de l'avenir de l'électricité. Elle est, parmi les puissances régnant dans le monde industriel, celle qui a su le mieux garder sa place et son développement apparaît toujours sans limites.

Quant à la commune, son importance n'a peut être, jamais été aussi grande que de nos jours et son rôle plus utile pour le pays. On a pu la comparer avec raison à l'atome, qui, à ne considérer que son ordre de grandeur, occupe une place infime mais sans lequel aucun corps ne saurait se concevoir puisqu'il en est l'élément constitutif.

En se plaçant, non plus au point de vue économique, mais au point de vue politique et administratif, nous voyons que la commune joue un rôle capital dans la marche de l'Etat. Elle seule est en mesure, suivant l'importance plus ou moins grande qui lui est donnée, de servir de contrepoids aux tendances ultra-régionalistes pouvant risquer de diminuer le principe centralisateur plus indispensable que jamais, à notre époque, pour l'avenir du pays.

Personne ne conteste à l'heure actuelle la nécessité de donner à nos régions dans les domaines économique, financier et administratif une autonomie qui leur est indispensable ; mais si le danger de voir se reconstituer les anciennes provinces qui formaient de petits États dans l'État n'est plus à craindre, il n'en est pas moins nécessaire d'encourager le développement des communes dans le sens de l'autonomie aussi grande que possible sous le contrôle du pouvoir central et non pas seulement régional.

De la sorte, les aspirations locales, que l'on n'a que trop réfrénées jusqu'ici, pourront se donner libre cours, tout en évitant les dangers d'une décentralisation régionale exagérée que certains esprits ne sont déjà que trop enclins à accentuer aujourd'hui.

Nous avons dès lors jugé opportun d'étudier tout d'abord les communes et leurs diverses initiatives et manifestations dans l'ordre commercial, industriel ou social ; nous avons examiné, d'une manière générale, les divers aspects sous lesquels se présente ou tend à se présenter le procédé de la régie.

Puis nous avons passé en revue les diverses questions de législation se posant en matière d'électricité et traité en détail de la régie électrique communale instituée par le décret d'octobre 1917.

Enfin nous avons examiné, en une sorte de conclusion, ce que valait le municipalisme en France et à l'étranger ainsi que l'orientation qu'il convenait de lui donner.

Bien que le sujet fut assez ample pour permettre des développements nombreux dans le domaine de l'économie politique, nous nous sommes strictement cantonnés dans le domaine administratif.

CHAPITRE PREMIER

COMMUNES ET RÉGIES

§. 1. — *Raisons pour lesquelles les Communes sont intervenues dans le domaine industriel et commercial*

Alors que dans la seconde moitié du siècle dernier les Municipalités des pays voisins et particulièrement celles de l'Angleterre se lançaient de plus en plus audacieusement dans les entreprises industrielles et commerciales, les communes françaises, rendues hésitantes du fait de l'opposition très nette rencontrée par elles auprès de la jurisprudence administrative, ne prirent, pendant longtemps, aucune part au mouvement économique du pays ; elles gardaient un caractère purement politique et administratif.

Mais, sous la pression de diverses causes de plus en plus impérieuses, les Municipalités se virent obligées de sortir des limites de leurs fonctions administratives pour jouer dans le domaine industriel et commercial un rôle économique dont elles peuvent s'acquitter — l'expérience l'a prouvé — aussi bien que n'importe quelle institution privée.

En premier lieu se présente une raison qui, à elle seule, pourrait expliquer l'importance du rôle auquel nous fai-

sions allusion ; nous parlons du mauvais état des finances communales qui a souvent incité les conseils municipaux à recourir à l'exploitation directe de certains services publics qu'ils avaient constatés rémunérateurs pour des particuliers, ou, tout au moins, à chercher des ressources, plus modestes mais plus sûres, dans l'octroi de concessions, la conclusion de contrats d'affermage ou de régie intéressée.

Les Municipalités ont compris de très bonne heure qu'elles avaient à exercer un rôle social aussi bien qu'administratif et politique. L'assistance sous toutes ses formes, le développement intellectuel et moral des citoyens doivent, en effet, tout autant que leur hygiène ou leur confort, constituer une des plus graves préoccupations des autorités administratives.

Le rôle économique de ces dernières n'est pas non plus négligeable et les mesures qu'elles peuvent prendre ou les organismes qu'elles se doivent de créer s'imposent, même en dehors de circonstances exceptionnelles, afin de lutter contre certaines entreprises privées menaçantes pour les intérêts des habitants de la commune.

La Municipalité doit porter tous ses efforts sur l'amélioration de la cité, et doter celle-ci des institutions les plus propres à lui assurer un développement, en matière d'hygiène, d'esthétique et de confort, en rapport avec le site, la région et le rôle qu'elle est appelée à jouer dans le pays.

Administrer suppose, entre autres qualités, celle de l'initiative qui sait, en face de situations nouvelles, créer les institutions et prendre les mesures susceptibles de rétablir l'équilibre un instant compromis. C'est ainsi que, pendant la guerre, nombre de nos communes ont fait preuve

d'esprit de décision en n'hésitant pas à sortir des limites de leur compétence, déjà trop étroites du temps de paix, pour décharger le pouvoir central de la préoccupation de besoins purement locaux.

Depuis la guerre, beaucoup de Municipalités s'ingénient à multiplier les services, même parfois temporaires, propres à donner aux administrés le maximum du bien-être.

On peut citer le service d'autobus exploité en régie directe par la Ville de Marseille à l'occasion de l'exposition coloniale de 1922, au mois de juin. La Ville fut d'ailleurs récompensée de son initiative. Au point de vue financier, les résultats furent excellents et, devant l'affluence régulière des voyageurs, elle dût ouvrir 3 autres lignes.

Enfin dans certains cas, les Municipalités, par suite de la déchéance des concessionnaires ou de l'arrivée à expiration des concessions, se sont vues obligées de se substituer à l'entrepreneur pour assurer la marche de services indispensables à la vie locale.

Examinons maintenant sous quels modes s'est manifestée cette intervention.

§. 2. — *Les divers modes d'intervention des Municipalités*

A l'époque où les communes ne se décidaient point à sortir de leur rôle administratif, elles se bornaient à gratifier de subventions ou d'exemptions de taxes les entreprises privées qui leur paraissaient susceptibles de les aider dans leur propre mission de bien-être économique et social.

C'est ainsi que la Municipalité de Bordeaux accorda une subvention à la Société du Parc des Sports, à charge

pour celle-ci de mettre son établissement, certains jours, à la disposition des étudiants ou même des fonctionnaires. Mentionnons encore la participation de la Ville du Havre à la construction d'une cité—jardin à la Frileuse—par l'octroi d'une subvention portant sur 4 années, dont 1923, en vue d'aider à l'exécution des travaux faits d'après les indications et sous la surveillance du service technique municipal.

La loi du 12 avril 1906 autorise les communes à souscrire aux actions ou obligations émises par les sociétés de construction d'habitations à bon marché.

D'autres fois, les Conseils municipaux ont accordé des concessions gratuites ou des avantages en nature, plus ou moins importants, tels que la mise à la disposition de l'entreprise privée de locaux communaux.

Par la concession et l'affermage les Municipalités ont permis l'exploitation en grand de leurs richesses naturelles ou de leurs services publics les plus importants.

On sait que la concession, attribuée à la suite d'une convention de concession, est réglée par les clauses d'un cahier des charges approuvé par le Conseil Municipal et l'Administration. Aux termes de celui-ci, le concessionnaire est tenu, moyennant la perception de redevances sur les usagers, d'exécuter la construction de certains ouvrages et d'assurer leur exploitation en vue du fonctionnement d'un service public. A l'expiration de la concession, il doit remettre les dits ouvrages entre les mains de la Municipalité. Le procédé de l'affermage est de moins en moins employé par la commune. S'il a l'avantage d'assurer le fonctionnement du service public aux risques et périls du fermier qui verse un revenu fixe à la commune, il n'en représente pas moins un mode d'exploitation irrationnel et peu en conformité

avec les obligations des autorités administratives envers leurs administrés.

Au contraire, dans la régie intéressée, le régisseur n'est qu'intéressé aux bénéfices de l'exploitation dont la direction et la gestion sont assurées, tout au moins dans leurs grandes lignes, par le Conseil Municipal. Le régisseur doit, par conséquent, être dédommagé de ses soins et périls, indépendamment des avances de fonds qu'il a pu être tenu de faire, au moyen d'une indemnité proportionnelle aux dépenses.

Il peut arriver, dans le cas où un concessionnaire ne remplit pas les clauses du cahier des charges, que l'Administration, au lieu de prononcer la résiliation, recoure à ce que l'on appelle « la mise en régie ». Le régisseur qu'elle nommera se substituera à l'entrepreneur défaillant ou négligent. Tous les travaux continués sous ce nouveau régime s'exécuteront aux risques et périls de l'entrepreneur.

On peut citer comme exemple de régie intéressée le service du nettoiemnt de la ville de Cherbourg qui fonctionne depuis le 1^{er} mars 1922. La Ville exerce un contrôle effectif sur les opérations de la régie qui est prévue pour huit années ; elle dispose notamment d'un droit d'inspection de la comptabilité. L'Administration doit être appelée à approuver tous les contrats passés par le régisseur pour les fournitures et, cela, avant leur conclusion. Une somme a été prévue par la Ville pour l'exploitation du dit service sur laquelle le régisseur touche 10 0/0.

Bien que dans le fonctionnement de la régie intéressée l'action de la commune soit prépondérante, il n'en est pas moins vrai que son rôle se borne principalement à donner des directives. Au cours de la dernière guerre, les munici-

palités se virent obligées d'intervenir dans la vie économique. Sans se lancer dans les difficultés de la régie directe, accrues considérablement du fait de l'état de guerre, elles créèrent des organismes extra-municipaux se proposant tantôt de défendre les droits des consommateurs, tantôt de venir en aide aux chômeurs ou bien encore d'assurer la fourniture d'objets de première nécessité.

En octobre 1915, la municipalité d'Aix en Provence mit sur pied et organisa une boucherie sur laquelle elle exerça un contrôle étroit. Ce n'était pas une régie municipale car cette boucherie fonctionnait pour le compte et aux risques et périls d'un gérant ; la commune était financièrement étrangère à la gestion de cette entreprise. Les résultats obtenus furent des plus satisfaisants.

La ville de Lyon créa, au début de la guerre, un atelier de confection de vêtements militaires pour l'Intendance. Le maire, président, signait les marchés et vérifiait la comptabilité. Ces œuvres de travail en atelier et à domicile avaient pour but (1) :

1° De décharger les ouvriers d'assistance des ouvrières capables de faire sans direction de la confection militaire.

2° D'enrayer l'exploitation des salaires féminins par des entrepreneurs sans scrupules.

3° De permettre aux femmes des mobilisés ou des réfugiés d'ajouter un appoint aux allocations insuffisantes.

4° Enfin elles laissaient à la mère de famille, travaillant chez elle, la possibilité de s'occuper de ses enfants et de son intérieur.

Cette même municipalité donna une grande importance à deux œuvres d'assistance existant déjà avant 1914 : le

(1) *Annales de la régie directe*. EDGARD MILHAUD. Genève, t. VII., page 51.

restaurant des mères nourrices et la distribution de lait ; elle créa également des soupes et des ouvroirs municipaux, des bureaux de placement, etc... Nombre d'autres municipalités firent de même.

Citons encore la commission extra-municipale de la Ville de La Rochelle, composée de conseillers municipaux, de fonctionnaires, de commerçants et des présidents des sociétés coopératives de consommation, qui achetait et vendait aux habitants, sous sa propre responsabilité, les denrées alimentaires indispensables.

Par suite de la nécessité, qui devient de plus en plus impérieuse pour les Municipalités, de prendre part au mouvement commercial et industriel, ces dernières ont encouragé la constitution de coopératives dans la composition et le fonctionnement desquelles elles interviennent à des degrés variables. C'est sous cette forme que se sont, le plus souvent, constituées ces commissions extra-municipales. Ce n'est pas encore de la régie directe, mais la municipalité joue déjà un rôle aussi complet que celui d'un particulier. On peut dire qu'à ce moment nous entrons dans le Municipalisme.

§ 3. — *La régie directe.*

Étudions maintenant la régie directe, c'est-à-dire celle dans laquelle la personne administrative gère elle-même l'entreprise à ses risques et périls.

L'idée de la régie est très ancienne. Si l'on ouvre l'Encyclopédie méthodique de jurisprudence au mot « Régie » on y lit « signifie en général administration. On dit que les fermes sont en régie lorsque le roi ou quelque'autre seigneur

fait lui-même exploiter ses biens par des préposés et receveurs et non par des fermiers. On donne le nom de régie générale à l'une des trois compagnies établies par l'arrêt de règlement, rendu au Conseil le 9 janvier 1780, pour faire la perception et le recouvrement des droits et revenus du roi ».

De nos jours « la régie (1), dans le sens large du mot, signifie « administration de biens soumise à l'obligation d'une reddition de comptes ». En matière administrative elle comprend les différents systèmes employés par l'État dans le cas où il traite avec les ouvriers et les fournisseurs de matériaux sans employer l'intermédiaire d'un entrepreneur ou d'un concessionnaire qui se chargerait du travail, moyennant certaines conditions et à ses risques et périls.

Toutefois, on donne plus spécialement le nom de régie au système dans lequel l'Administration institue, pour assurer la marche des travaux, un intermédiaire qui gère ses intérêts en qualité de régisseur.

La régie simple est la direction d'un travail par un préposé de l'Administration qui tient compte des dépenses en matériaux, en main-d'œuvre et qui les fait solder ; qui peut même recevoir des avances pour payer directement celles qui seraient de nature à être payées sur le chantier.

Nous avons déjà parlé de la régie intéressée. Rappelons qu'au cas où un entrepreneur ne remplirait pas les conditions du cahier des charges imposé par la commune, cette dernière peut, au lieu de se borner à provoquer simplement la résiliation, organiser la mise en régie. Le régisseur qu'elle nommera se substituera à l'entrepreneur négligent. Tous

(1) *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, par LÉON AUCOC, 1879, t. II.

les travaux continués de la sorte, s'exécuteront aux risques et périls du dit entrepreneur et, pour cela, la simple décision administrative suffit.

On distingue encore les régies de dépenses et les régies de recettes.

Les régies de dépenses sont constituées, par exemple, pour l'exécution des travaux de balayage, l'exploitation du monopole du service extérieur des pompes funèbres, etc.

Les régies de recettes les plus fréquentes concernent la perception des droits de places aux halles, foires et marchés, des produits des abattoirs, des redevances pour concessions d'eau, des droits de stationnement, des droits d'octroi (1).

A côté des associations de communes, des syndicats de communes régis par la loi des 22-27 mars 1890 (art. 169 à 180 de la loi du 5 avril 1884), nous rencontrons des régies intercommunales qui ont pris naissance et se sont développées principalement à l'occasion de la constitution des réseaux de distribution d'énergie électrique dans les campagnes. Les réseaux ruraux qui sont appelés à donner en France un nouvel essor à l'Agriculture ont pu être envisagés grâce à la constitution de ces groupements de personnes administratives.

Certains producteurs ont récemment manifesté l'intention de former des associations syndicales en vue de l'exploitation de distributions d'énergie électrique. Ce droit leur a été refusé puisqu'il ne s'agissait pas là de travaux ayant pour but principal de créer une plus value pour des terrains. D'autre part, bien que les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888 parlent de « toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public dans les villes. etc. »,

(1) Voir *Manuel pratique des communes*, par CHARLES et LOUIS FOUCHIER, 1920 et 1921.

le caractère temporaire de toute association syndicale ne permet pas d'utiliser pour la production et la distribution de l'énergie électrique ce mode d'organisation qui aurait, entre autres inconvénients, celui de supprimer pour les abonnés les garanties assurées par le cahier des charges d'une concession ou d'une régie.

§ 4. — *Pourquoi les communes préfèrent gérer leurs services publics en régie directe.*

Depuis le début de notre siècle, les Municipalités semblent tendre de plus en plus à adopter le principe de la régie directe, c'est-à-dire à intervenir personnellement et à leurs risques et périls dans les manifestations les plus variées du mouvement commercial et industriel.

Il semble cependant, à première vue, et c'est encore l'opinion de certains auteurs, que les municipalités auraient pu améliorer leurs finances et remplir leur rôle économique et social en se bornant à appliquer les anciens procédés de la concession ou de la régie intéressée. De la sorte, disent-ils, elles ne se seraient pas dangereusement engagées dans des opérations d'ordre économique qu'en tant que personnes administratives elles devraient plutôt redouter du fait de leur inexpérience.

Sans résoudre pour l'instant la question de savoir ce que vaut le procédé de la régie directe, bornons-nous à rechercher les motifs qui ont poussé les autorités communales vers le municipalisme. Nous déterminerons les différentes catégories de régies directes suivant les motifs qui les ont fait naître.

On doit tout d'abord faire remarquer que les Municipalités commencent, déjà à notre époque, à se trouver en présence de concessions venant à expiration ; or, quand elles ne trouvent pas de concessionnaire nouveau pour continuer l'entreprise, elles se voient dans l'obligation de recourir à la régie directe pour assurer l'exploitation d'un service indispensable (1).

D'autre part, étant donnée la complexité des besoins des administrés ainsi que des moyens commerciaux ou industriels propres à les satisfaire et la rigidité forcée des clauses des cahiers des charges, le nombre des difficultés surgissant entre Conseils municipaux et concessionnaires ne fait que s'accroître chaque jour.

Malgré le désir de conciliation existant de part et d'autre, ce mode d'exploitation est souvent un cauchemar pour les autorités administratives harcelées par les administrés qui leur adressent d'injustes reproches.

Certains concessionnaires d'ailleurs, disposant de moyens d'action quelquefois supérieurs à ceux des Municipalités, entraînent ces dernières dans des procès incessants et, se retranchant dans le maquis de la procédure, tiennent les lois et règlements pour nuls et non avenue.

Quoi d'étonnant, dans ces conditions, à ce que les communes n'aient pas hésité à courir les risques de la régie directe pour avoir, en revanche, l'avantage d'être maîtresses chez elles.

Elles peuvent ainsi éviter deux dangers opposés : tout

(1) Il est permis de penser que, dans notre pays, la régie municipale électrique prendra un essor inattendu dans un laps de temps qui commencera à courir vers 1936 ou 1946, c'est-à-dire à l'époque où les premières concessions données sous le régime de la loi de 1906, viendront à expiration.

d'abord, celui d'une concurrence qui se révèle néfaste en certains domaines tels que celui des transports en commun. Ainsi l'on ne verra plus deux compagnies concurrentes de tramways encombrer les mêmes rues de leurs lignes et engager une lutte dont le consommateur paie finalement les frais. D'autre part, l'on ne craindra plus de voir un concessionnaire omnipotent instaurer un monopole de fait lui permettant d'imposer n'importe quelles conditions aux usagers.

D'ailleurs, certains services publics ne semblent-ils pas devoir être logiquement confiés à l'autorité administrative qui offre plus de garanties que le simple particulier. Indépendamment de la possibilité de se tenir constamment en harmonie avec le mouvement commercial et industriel, puisque l'antagonisme est supprimé entre les intérêts du concessionnaire et ceux du public, la régie récupère, au profit de la collectivité, les bénéfices réalisés par les entrepreneurs privés.

Pour ceux-ci, en effet, l'entreprise a pour but essentiel de procurer un profit. Au contraire, la personne administrative, maîtresse du service, cherche à fournir aux meilleures conditions de qualité et de prix ; une fois en possession d'un monopole, la régie l'utilisera et fixera les prix suivant la fin qu'elle se propose. Seule la Municipalité peut avoir une idée exacte des besoins des citoyens et agir uniquement pour les satisfaire.

Cela nous amène, d'ailleurs, à parler des idées modernes des Municipalités en ce qui concerne leur mission économique et sociale.

Tout d'abord ces dernières ont à assurer la protection, l'assistance et le bien-être de leurs administrés.

A cet égard leurs devoirs ne se bornent pas seulement à

un minimum de confort et à des avantages d'ordre purement matériel ; le développement intellectuel et moral des administrés ne doit pas être la moindre des préoccupations de l'autorité administrative.

Mais, d'autre part, les Municipalités se rendent compte davantage chaque jour qu'elles sont des personnes morales représentant tous les habitants d'une même circonscription, au même titre qu'une société anonyme n'est que l'expression des actionnaires qui la constituent. A ce point de vue, les Municipalités sont donc de plus en plus entraînées dans le mouvement économique et, par suite, dans le mouvement social qui marche de pair.

Nous verrons, en passant en revue les différentes catégories de régies directes, qu'en certains cas, les communes ont à faire face aux problèmes les plus variés et qu'alors la personne administrative perd considérablement de son importance, tandis que la représentation des administrés devient prépondérante : l'on se trouve en présence d'une véritable coopération des habitants.

Mais il semble bien que la raison primordiale de cette prise en main des services publics importants de la part des Municipalités soit une idée nettement fiscale : la recherche des bénéfices réguliers que, seule, la régie peut procurer à un degré véritablement élevé, puisqu'elle suppose la suppression de tout intermédiaire. Il est des régies de distribution d'énergie électrique qui ont enrichi les communes rurales les ayant instituées. A l'étranger l'exploitation des services publics permet souvent de dégrèver les habitants de la majeure partie de leurs impôts.

§ 5. — *Classification des régies municipales.*

Il est tout d'abord des services publics d'intérêt général imposés par la vie en commun d'un certain nombre d'individus. Comme on ne pourrait souvent en tirer aucun profit, il ne se présente aucun entrepreneur pour en assurer le fonctionnement et la commune est bien obligée de recourir à la régie directe. Citons les transports en commun dont l'exploitation pour la région parisienne était encore déficitaire d'environ 2 millions à la fin de 1921. Même si ces services ne grèvent pas le budget communal, ils n'en doivent pas moins être pris en régie directe par la Municipalité qui, de par ses fonctions, doit tendre à satisfaire, dans les meilleures conditions possibles, les besoins communs et primordiaux du public.

C'est le cas, par exemple, pour la régie du service des eaux de Lyon fonctionnant depuis le 1^{er} janvier 1900 ; pour l'enlèvement des ordures ménagères à Paris ; pour le service des pompes funèbres exploité par la Municipalité d'Agen depuis le 1^{er} janvier 1905. Des services de désinfection ou même simplement d'hygiène, tels que la régie des Bains de Saint-Claude, ne peuvent être régulièrement exploités que par la commune, personne administrative. De même, il est des cas où cette dernière sera obligée d'assurer elle-même la production et la distribution du gaz et de l'électricité.

Les régies de cette première catégorie ont donc pour fin principale de satisfaire les besoins indispensables des administrés. Il y entre une idée de nécessité et elles ont

un caractère administratif très accentué. Le Conseil d'Etat ne s'est que très rarement opposé à la constitution de ces régies, qui étaient cependant déficitaires dans la majeure partie des cas, parce que celle-ci n'était qu'une conséquence logique des devoirs de l'Administration (1).

En allant jusqu'au fond de cette idée de devoir de l'Administration, on entre dans une seconde catégorie de régies ayant un caractère social. L'autorité locale, qui a compris que sa tâche ne consiste pas seulement dans le fait d'administrer, au sens strict du mot, mais comporte quelque chose de plus, cherche à améliorer, à perfectionner ou même à créer des services destinés toujours à satisfaire des besoins collectifs d'ordre matériel, intellectuel ou moral mais qui ne sont plus zette fois *indispensables* à la vie de la collectivité.

Elle fera construire des habitations à bon marché, organisera des asiles de nuit ou montera des abattoirs, comme à Chaux-de-Fonds ou à Coudekerque-Branche. Elle assurera du travail aux chômeurs, ouvrira des ouvroirs, distribuera du lait stérilisé, placera les enfants, comme le fait la ville de Lyon. Elle installera des marchés publics, comme à Issy-les-Moulineaux ou à Saint-Denis.

L'exploitation de ces services n'est pas toujours déficitaire, telle, par exemple, celle du théâtre municipal de Saint-Etienne instituée pour la saison 1921-1922. Le Conseil municipal avait autorisé l'Administration à percevoir en régie le prix des places suivant des tarifs qui pouvaient être modifiés par arrêté du maire et à traiter de gré à gré, au mieux des intérêts de la ville, pour toutes recettes et

(1) C'est ainsi que, lors de l'ouverture des bains-douches de la ville de Beauvais, au début de 1922, le Conseil municipal décida que la ville ne retirerait aucun bénéfice de cette gestion.

dépenses se rapportant à l'exploitation et au fonctionnement du théâtre. Les résultats en ont d'ailleurs été excellents.

Les Municipalités donnent une place de plus en plus grande aux sports, au cinéma éducateur, aux bibliothèques ; en un mot, s'intéressent de plus en plus au développement moral et intellectuel de leurs administrés et, par suite, n'hésitent pas à recourir à la régie, toutes les fois que cela leur paraît nécessaire pour atteindre ce but.

A l'inverse des deux groupes précédents, les régies de cette troisième catégorie vont résulter de l'entrée en concurrence des communes — concurrence quelquefois très âpre — avec l'entreprise privée.

Ici, la personne administrative va faire presque entièrement place à la personne morale représentant l'ensemble des habitants. Celle-ci va défendre ces derniers contre des particuliers ou groupements privés possédant un monopole de fait et en abusant.

C'est la lutte de l'ensemble des citoyens contre certains d'entre eux qui méconnaissent le devoir social dans des ordres divers. Il ne s'agit pas d'assurer des ressources à la commune, mais avant tout de procurer au public les avantages que lui refuse le commerce libre.

Les déficits d'une régie de ce genre ne doivent pas être comblés à l'aide des ressources du budget ; si, en effet, elle est déficitaire, c'est que les prix du commerce libre correspondent aux cours réels, à condition, bien entendu, que toutes choses restent égales. Dans ce cas, la municipalité doit s'abstenir.

Mais celle-ci a le devoir, par une concurrence active et loyale, d'entraver la hausse injustifiée des denrées de première nécessité et de ramener à des proportions rai-

sonnables les bénéfiques des producteurs et des intermédiaires.

Certains Conseils municipaux ont essayé de combiner cette concurrence avec la taxation, mais il semble bien que ces deux modes d'action contradictoires n'aient pas donné de bons résultats. La taxe, en effet, a toujours une action fâcheuse, notamment sur la qualité des produits.

C'est pendant la guerre et principalement à l'occasion du ravitaillement en denrées alimentaires que cette expérience de la régie directe, à caractère nettement social et coopératif, a été tentée. Elle a pu l'être, du fait des circonstances particulières à cette époque, qui obligèrent les Municipalités à jouer un rôle plus important qu'en temps de paix. La législation vint d'ailleurs à leur aide ; citons la loi du 22 juillet 1916 qui dispensa les communes des frais d'enregistrement des marchés conclus pour le ravitaillement de la population.

Le Conseil d'Etat a considéré les mesures prises par les Municipalités pendant cette période comme légitimées par l'état de guerre (1) et les a approuvées, en quoi il a été logique avec lui-même.

A Troyes, une boucherie municipale fut ouverte, le 18 mars 1916, et administrée par la Municipalité faisant les achats et donnant les ordres nécessaires. Une commission de conseillers municipaux décidait et contrôlait, un régisseur comptable était chargé de la comptabilité et de la caisse. A la fin des trois premières semaines, l'on constata un bénéfice de 7 0/0.

A Nîmes, fut montée une boucherie de gros ; la ville se

(1) Voir à ce sujet les *Annales de la régie directe*, Genève, Nos 87 à 90.

fit chevillard et imposa aux détaillants, à qui elle cédait la viande, un tarif raisonnable pour la vente au public ; ces derniers vendaient pour leur propre compte.

De même, à Montpellier, fut montée en 1916, une boucherie qui, en 12 mois, rapporta 27.000 francs de bénéfices nets pour 10.000 francs engagés. La liquidation en 1920 procura un actif de 270.541 francs. La poissonnerie municipale, organisée par la même commune, fut placée sous la surveillance d'un Conseil d'administration composé du maire, des adjoints et de quatre conseillers. C'est ce Conseil sous l'autorité du Maire et du Conseil municipal, qui donnait au personnel d'exécution toutes directives nécessaires, qui contrôlait les achats et les ventes. L'administration financière fut confiée au directeur des régies municipales. Le directeur-gérant, choisi en dehors du personnel municipal, recevait un pourcentage sur les bénéfices et recrutait lui-même son personnel. L'administration de la poissonnerie était l'objet d'un compte établi hors du budget, ce qui permettait de faire ressortir aux yeux du public les résultats de l'exploitation.

L'on trouve de même des boulangeries municipales, des magasins municipaux de vente de primeurs et de denrées alimentaires de toute nature, ainsi que de nombreuses autres régies directes, toutes destinées à défendre les administrés contre les appétits de certains producteurs ou intermédiaires.

Cependant, certaines de ces régies, organisées tout d'abord uniquement dans un but de défense, ont subsisté alors que la raison qui les avait fait naître n'existait plus. C'est que les bénéfices réalisés par l'exploitation de ces services sont quelquefois des plus intéressants et cela nous amène à une dernière catégorie de régies, la plus importante d'ailleurs,

et consistant en l'exploitation de services essentiellement rémunérateurs.

Le but que l'on cherche à atteindre est d'améliorer le budget communal, d'obtenir des ressources assez importantes et régulières pour pouvoir entreprendre la création ou l'amélioration de travaux publics ou d'institutions que les ressources courantes ne sauraient permettre. C'est ainsi que la ville de Lyon exploite des immeubles dans le quartier Grolée, tout comme un simple particulier (1).

Il est des sources de revenus fort inattendues de la part des personnes administratives, telles que l'utilisation des boues, comme c'est le cas pour la ville de Saint-Claude depuis 1911, l'affichage public, l'exploitation de mines, tourbières et carrières, etc., sans parler des boucheries, épiceries, poissonneries municipales, paraissant plus en harmonie avec les fonctions des Conseils municipaux, et qui ne sont pas des moins rémunératrices.

La production et la distribution en régie du gaz et de l'électricité ont permis à beaucoup de communes de rétablir leur équilibre financier compromis par les charges de plus en plus lourdes imposées à leur budget.

Il ne s'agit plus ici que de se créer des ressources devenues indispensables et le Conseil municipal n'est plus qu'un Conseil d'administration de la société des habitants qui cherche à monter une affaire lucrative.

Il est bien certain qu'aucune régie n'appartient exclusivement à une seule de ces catégories. Suivant les résultats obtenus ou les circonstances, il y a lieu à évolution. Mais on peut dire que la régie municipale tend, en principe, à

(1) Nous devons dire, à la vérité, que ce système d'exploitation se rapproche davantage de la régie intéressée que de la régie directe.

devenir essentiellement rémunératrice quelque soit son objet primitif, lequel peut d'ailleurs fort bien subsister avec la même importance.

§ 6. — *De quelle manière se présente le procédé de la régie.*

Tout d'abord, il importe de justifier la régie directe du reproche de socialisme que les conservateurs, même modérés, lui ont adressé de bonne heure.

Chronologiquement les premières régies ont pris naissance bien avant que le socialisme soit entré dans les Conseils municipaux.

D'autre part, ce dernier a toujours violemment critiqué ce qu'il considérait comme un amoindrissement de l'idée socialiste. Même, à une époque toute récente, un membre de ce parti portait encore le jugement suivant : « La communalisation des entreprises a été, à l'époque de l'économie capitaliste privée, un pis aller, un expédient, qui devait sauvegarder les intérêts de la collectivité. Mais c'est un système qui ne peut entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de réédifier notre économie sur de nouveaux principes (1). » Certes, tous ne parlent pas ainsi et le parti socialiste, après avoir critiqué la communalisation des services publics, déclare que la régie se présente comme une tendance de l'économie moderne vers le socialisme par la substitution des monopoles publics aux monopoles privés.

(1) *La socialisation des entreprises du bâtiment*, par MARTIN WAGNER, dans les *Annales de la régie directe*, Genève, novembre 1921-janvier 1922, p. 15.

Mais s'il peut arriver que la municipalisation soit détournée de son véritable but, cela ne modifie en rien sa nature propre. Ce que l'on a appelé du nom de socialisme municipal, probablement dans l'intention de le rendre suspect, n'est pas une arme politique, mais bien un procédé économique.

Voici d'ailleurs ce qu'a écrit M. Métin au sujet de la municipalisation en Angleterre : « La tendance à transformer les exploitations en services municipaux est une des conséquences du mouvement décentralisateur qui a doté l'Angleterre de conseils locaux élus. Beaucoup plus extensive que le socialisme proprement dit, elle est née avant lui ; elle a été réclamée par des conseillers de comtés et de villes qui ne sont pas socialistes et ne veulent pas être qualifiés de ce terme. La Municipalisation n'est donc pas une idée fabienne ».

Ce n'est pas là du véritable socialisme ; nous nous trouvons en présence d'une extension du mot qui ne cadre pas avec la définition universellement admise du socialisme. Il serait plus exact de dire qu'il s'agit de « municipalisme ».

La régie se présente comme une coopération de tous les membres de la commune. De même que les pouvoirs publics interviennent dans la formation d'organismes extra-municipaux ou de coopératives qui sont d'intérêt général, les habitants poussent les municipalités à l'exploitation de tel ou tel service et s'intéressent à sa gestion.

Il y a même, de nos jours, une tendance à introduire dans la régie une idée de coopération aussi étendue que possible. Tout en conservant son caractère administratif, cette dernière est, plus qu'aucun autre service, sous le contrôle incessant du public.

Il n'y a d'ailleurs pas là un effritement de la puissance

publique, laquelle ne peut subsister que de l'accord tacite des administrés. Nous savons qu'il n'existe pas de distinction entre de soi-disant actes de gestion et actes d'autorité de la part de la personne administrative et que l'extension de l'idée de personne morale à la puissance publique est indispensable pour sauvegarder la liberté des administrés. La régie participe de ce point de vue ; elle assure une liaison plus intime entre la personne administrative et les administrés.

D'autre part, il existe souvent un cahier des charges, précieuse garantie pour les usagers du service municipalisé. Mais cela même différencie fortement le service de la régie des autres services purement administratifs de la commune.

Les services municipalisés tendent donc vers l'autonomie qui leur est imposée par leur objet et ils sont constitués d'après cette idée.

La régie sera de plus en plus assimilée à une entreprise privée. D'ailleurs, l'acte de commerce n'est pas incompatible avec la personnalité administrative. Le caractère de puissance publique de l'État ne constitue pas pour ce dernier un empêchement à exploiter des chemins de fer.

Par suite, les régies municipales peuvent accomplir tous les actes commerciaux nécessaires au fonctionnement du service, naturellement sous le contrôle du Conseil municipal. Le droit commercial leur est donc applicable et la juridiction de droit commun est compétente pour connaître des litiges survenus qui n'intéressent pas la fonction purement administrative des communes. (Bien entendu, cela ne donne pas aux régies la qualité de commerçants qu'elles ne sauraient posséder). Les administrés seront

ainsi garantis contre les actes arbitraires ou dommageables des administrations.

D'autre part, toutes les dispositions de la législation et réglementation ouvrières leur sont applicables.

Enfin, sauf dans les cas où l'exploitation du service n'est qu'une conséquence de la fonction administrative, par exemple, pour la distribution de l'eau, la régie est obligée de payer patente. C'est ainsi qu'aux termes d'un arrêt du Conseil d'État, en date du 8 mars 1895 « la fourniture de l'éclairage est considérée comme un acte de commerce et la commune qui exploite en régie le service de l'éclairage est assujettie de ce fait à la patente ». On ne s'expliquerait d'ailleurs pas qu'un organisme susceptible de rapporter des bénéfices ne fut pas soumis à l'impôt.

Au point de vue financier, nous retrouvons cette autonomie des services municipalisés, dont nous parlions plus haut, sous la forme de la spécialité du budget et de l'emprunt. Le budget municipal devenant par trop important du fait de l'adjonction des régies, se subdivise en budgets indépendants. Cette méthode fait ressortir à côté des dépenses l'actif réalisé et permet de mettre à la disposition du public un compte hors budget.

De cette manière, la Cour des Comptes ne pourra reprocher à certaines exploitations municipales organisées industriellement de ne pas fonctionner dans des conditions permettant l'observation des règles de la comptabilité communale (1).

(1) Depuis la loi du 5 avril 1884 (art. 68) les administrations municipales peuvent, sans autorisation spéciale, créer des régies de recettes et sont libres, par ailleurs, de déterminer le mode de paiement des dépenses. D'après l'article 153 (même loi) un comptable

C'est ainsi que pour elle « les préposés spécialement chargés du recouvrement des droits de place et de stationnement ne sont, au regard du juge des comptes, que des délégués du receveur municipal, lequel n'en demeure pas moins tenu de comprendre dans sa comptabilité toutes les opérations et d'en justifier à l'aide des pièces prescrites par les règlements. C'est pourquoi le receveur municipal doit être mis en mesure d'assurer un contrôle effectif puisqu'il est le seul responsable aux yeux de la Cour des comptes. Tout régisseur doit venir devant lui justifier ses opérations et il ne saurait être admis aucune dérogation à ce principe, qui est d'ordre public. Toutes les conditions dans lesquelles les régisseurs ont à effectuer leurs recouvrements et leurs versements doivent se trouver explicitement contenues dans l'acte constitutif de la régie. D'autre part, la nomination des régisseurs, faite par le Maire, doit être justifiée au Juge des comptes ».

Il est donc de toute nécessité, au cas où une régie ne serait pas absolument indépendante du budget communal, d'établir, tout au moins, des budgets distincts pour chaque entreprise qui mettent en regard ses dépenses et ses recettes.

Dans cette hypothèse l'unité budgétaire deviendrait un principe néfaste.

Rappelons en terminant « qu'ont été déclarés comptables de fait le gérant d'une usine à gaz municipale dont la comptabilité n'avait pas été rattachée à celle du receveur municipal et le maire qui, ayant eu connaissance de ces errements, les avait approuvés (1). De même, a été déclaré

est seul chargé, et sous sa responsabilité, de la rentrée des revenus communaux et de la sortie des fonds.

(1) Cour des comptes, 5 décembre 1912.

comptable de fait le régisseur d'un service municipal d'éclairage chargé, en dehors du receveur, d'encaisser des sommes dues par les particuliers et d'acquitter les dépenses ; avec lui le maire, organisateur de cette régie irrégulière, a été déclaré conjointement et solidairement comptable ».

Il est bon qu'il en soit ainsi car, en fin de compte, le *municipalisme* n'est que l'application au fonctionnement d'un service administratif des principes du commerce et de l'industrie.

Encore une fois, une commune qui exploite un commerce ou une industrie peut être assimilée à une coopérative constituée par les habitants de la localité.

Voilà pourquoi la régie se présente comme un moyen de stimuler la consommation et de lutter contre les monopoles de fait ; elle régularise les prix mieux que ne pourrait le faire la taxe, puisqu'à la différence de celle-ci, elle est un moyen naturel de lutter contre la hausse. Entre les mains de Conseils municipaux avisés le procédé de la régie directe peut devenir une arme économique des plus puissantes.

CHAPITRE II

LES DISTRIBUTIONS D'ENERGIE ELECTRIQUE

Lorsqu'en 1854 l'électricité reçut une application pratique consistant dans l'éclairage de la place de la Concorde, cette utilisation n'obtint qu'un succès de curiosité.

Aucun des contemporains ne pouvait prévoir qu'un jour cette nouvelle force prendrait une importance considérable, non pas seulement dans le domaine industriel, mais également dans les domaines juridique et administratif, ni que les distributions d'énergie électrique feraient naître, un demi siècle plus tard, plusieurs lois et un nombre de règlements suffisant pour servir de base à une jurisprudence déjà fort importante à l'heure actuelle.

Mais peu à peu l'attention fut attirée par les multiples applications de l'électricité et celle-ci fut bientôt considérée comme l'unique puissance industrielle de l'avenir ; aux yeux de certains, elle était destinée à supplanter tous les modes d'énergie connus jusqu'ici.

Certains économistes pensèrent que le moteur électrique allait permettre à l'atelier familial de renaître, ce qui aurait amené la disparition de la grande industrie. D'autres estimèrent que le problème de la main-d'œuvre agricole venait, enfin, de recevoir une solution satisfaisante et que les agriculteurs allaient être en mesure d'accroître le rendement de

leurs terres et de vendre leurs produits meilleur marché.

Il semble que de nos jours l'on soit revenu à une notion plus saine des possibilités de ce nouveau mode d'énergie.

Les producteurs d'électricité ne tardèrent pas à se heurter à de sérieuses difficultés, aussi bien pour la construction des centrales et des ouvrages de distribution que pour l'exploitation.

De leur côté, les consommateurs, devant les exigences des Compagnies, éprouvèrent une déception très sensible et principalement ceux des pays de montagnes, à qui l'on avait maintes fois affirmé que l'énergie tirée des forces hydrauliques devait revenir à un prix dérisoire. On eût beau démontrer à ceux-ci que la captation de ces chutes nécessitait des frais considérables, le mécontentement ne tarda pas à devenir des plus vifs et le législateur dût bientôt intervenir.

Au cours de ce chapitre, nous exposerons la législation et la réglementation des distributions d'énergie électrique actuellement en vigueur ainsi que le régime des concessions tel qu'il est fixé de nos jours par la jurisprudence administrative ; nous aurons ainsi étudié l'opération juridique de la concession et les conditions dans lesquelles elle intervient.

Nous déterminerons ensuite les rapports du concessionnaire avec l'Administration en parlant du contrôle qu'exerce cette dernière, au point de vue technique, sur l'exploitation des distributions.

Enfin, nous passerons à l'étude des rapports du concessionnaire avec les consommateurs ou usagers, rapports qui se manifestent sous la forme des polices d'abonnement et des cahiers des charges. Nous examinerons la question des tarifs et de leur relèvement, sans omettre de parler de

l'Index économique qui s'y rattache étroitement. Nous terminerons par l'exposé d'un conflit surgi, depuis peu, entre concessionnaires et usagers sur l'interprétation de l'article 11 du cahier des charges-type (28 juin 1921), qui offre le plus haut intérêt étant données les circonstances actuelles.

§ 1. — *Législation et réglementation des distributions
d'énergie électrique*

Dans la législation électrique, deux grandes lois dominent actuellement la matière. La première en date est celle du 15 juin 1906 qui dispose, dans l'article 1^{er}, que « les distributions d'énergie électrique qui ne sont pas destinées à la transmission des signaux et de la parole auxquelles le décret-loi du 27 décembre 1851 n'est pas, dès lors, applicable, sont soumises pour leur établissement et leur fonctionnement aux conditions générales ci-après. »

La seconde loi, plus récente, est celle du 16 octobre 1919, d'après laquelle « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ».

Cette dernière loi, longue et peu explicite, a déjà donné naissance à de nombreuses difficultés d'application (1).

Nous citerons, pour mémoire, la loi du 25 juin 1895 d'une portée très restreinte, et qui concernait l'établissement des conducteurs d'énergie électrique autres que les conducteurs télégraphiques et téléphoniques.

(1) Voir décret du 5 septembre 1920 approuvant le cahier des charges-type pour les concessions de forces hydrauliques.

En 1896, la France, avec 37 millions d'habitants et 528.000 kilomètres carrés de superficie (1), ne pouvait mettre en ligne pour ses distributions d'énergie électrique qu'une puissance de 60.000 chevaux.

L'article 4 de la loi du 25 juin 1895 ne permettait d'accorder aux Compagnies que des permissions de voirie qui, par leur nature, étaient toujours précaires et révocables. Par contre, le régime de liberté absolue existait pour les installations faites sur les propriétés privées.

Un premier projet de loi fut déposé en 1897, afin de permettre aux entrepreneurs, qui en feraient la demande, de jouir des avantages de la concession.

En 1899 et en 1900, M. Berthelot déposa deux rapports sans résultats.

Enfin en 1904, M. Janet présenta une proposition de loi sur les distributions d'énergie électrique. Cette proposition, modifiée par la Commission des usines hydrauliques, devint la loi du 15 juin 1906.

Cette dernière ne traite que des distributions d'énergie électrique, mais les envisage toutes et quels que soient ceux qui en tirent usage ; peu importe que les ouvrages de distribution empruntent ou non les voies publiques. Dans ce dernier cas la liberté la plus absolue est accordée, à condition que les canalisations soient établies à plus de dix mètres de distance horizontale de toute ligne télégraphique ou téléphonique.

Aux termes de la circulaire du 15 septembre 1908, sous la dénomination « distribution », la loi comprend aussi bien les ouvrages de transport que les ouvrages de distribution proprement dits et même les ouvrages particuliers. *Tout*

(1) *Traité juridique de l'Industrie électrique*, par PAUL ISTEL et E. LÉMONON, MARCHAL et GODDE, Paris, 1914, p. 58.

ensemble de canalisations et d'ouvrages reliés entre eux et parcourus par un même courant électrique doit être considéré comme constituant une seule et même distribution, à la condition que les canalisations et ouvrages soient autorisés par une décision unique de l'Administration compétente ou par des décisions connexes.

Une distribution d'énergie électrique empruntant, sur tout ou partie de son parcours, les voies publiques, peut être établie et exploitée, soit en vertu d'une permission de voirie sans durée déterminée, soit en vertu d'une concession de durée déterminée avec cahier des charges ainsi que tarif maximum ; celle-ci sera accordée dans des conditions différentes suivant qu'interviendra ou non une déclaration d'utilité publique. Ainsi donc trois régimes distincts.

D'après la circulaire ministérielle du 3 août 1908, l'autorité compétente a seule qualité pour apprécier si la distribution présente un intérêt suffisant pour justifier l'occupation du domaine public autrement qu'en vue de l'usage commun.

Une distribution d'énergie électrique peut d'ailleurs se trouver placée sous des régimes différents le long de son parcours.

Il est facile de se rendre compte que les dispositions concernant la voirie jouent, ici, un grand rôle.

Les maires ont parmi leurs attributions la petite voirie, c'est-à-dire, d'une part, les chemins vicinaux ordinaires (art. 8, 12, 15 de la loi du 21 mai 1836) et d'autre part, les chemins ruraux divisés eux-mêmes en chemins ruraux reconnus et non reconnus (loi du 10 août 1881). En matière de contravention de petite voirie, le pouvoir judiciaire est, en principe, compétent aux termes de l'art. 471 du Code pénal.

Le décret du 3 avril 1908 règle les conditions d'obtention et les formalités de délivrance des permissions de voirie et des concessions.

Les permissions de voirie sont accordées par le préfet et le maire suivant que la voie publique empruntée rentre dans les attributions de l'une ou de l'autre. Il ne peut y être inséré aucune disposition relative aux conditions commerciales de l'exploitation.

A l'heure actuelle, les permissions de voirie ne sont plus guère accordées que pour des lignes particulières ayant un caractère de distributions privées ou pour des lignes primaires amenant le courant de l'usine au poste d'entrée d'un réseau communal.

§ 2. — *Le régime des concessions*

En ce qui concerne les concessions, nous avons vu qu'il fallait distinguer celles qui sont simples, sans déclaration d'utilité publique et celles qui comportent la dite déclaration.

La loi de 1906 prévoit, en outre, des concessions communales et des concessions d'Etat.

Lorsque la distribution ne doit s'étendre que sur le territoire d'une seule commune ou de plusieurs communes groupées en syndicat, la concession est accordée, après enquête, par la commune ou le syndicat de communes ; elle est alors dite communale.

Le maire ou le président du syndicat, après avis sommaire de l'ingénieur en chef du contrôle, soumet le dossier de la demande en concession au Conseil municipal ou aux Conseils municipaux intéressés, qui décident s'il y a lieu de procéder à l'enquête (art. 15, décret du 3 avril 1908). Celle-ci est

destinée à la fois à renseigner l'autorité concédante sur l'entreprise demanderesse en concession et à permettre au public de formuler ses objections. Cette formalité de publicité ayant un caractère d'ordre public, il faut entendre l'article 15 dans le sens suivant, à savoir que la décision d'un Conseil municipal stipulant qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'enquête, équivaut au rejet pur et simple de la demande de concession (1).

L'acte de concession est passé, soit par le maire, en exécution d'une délibération du Conseil municipal, soit par le président du comité du syndicat, en exécution d'une délibération de ce comité homologuée par des délibérations des Conseils municipaux intéressés.

La concession ne devient définitive qu'après avoir été approuvée par le préfet du département dont fait partie la ou les communes sur le territoire de laquelle ou desquelles doit s'étendre la distribution.

L'acte de concession comprend une convention portant concession et un cahier des charges rédigé d'après le cahier des charges-type approuvé par décret du 28 juin 1921 (modifiant le décret du 17 mai 1908).

Si l'acte de concession comporte des dérogations ou modifications au cahier des charges-type, il ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par un décret délibéré en Conseil d'Etat.

Les concessions communales peuvent comporter le monopole d'utilisation des voies publiques en vue d'une distribution, mais non pour la force motrice (art. 8, loi de 1906).

C'est très justement que le législateur de 1906 a conféré le droit d'accorder ce privilège d'éclairage sans lequel

(1) J. DE RIGNEY dans *La Lumière électrique*, t. XXXI (2^e série), n^o 49.

nombre de localités peu importantes se fussent souvent heurtées à l'impossibilité de rencontrer un concessionnaire.

Lorsque la distribution doit s'étendre sur plusieurs communes d'un même département, la concession est accordée et l'acte de concession est passé par le préfet de ce département au nom de l'Etat.

Lorsque la distribution doit s'étendre sur plusieurs départements, quel que soit le nombre de communes dont le territoire est emprunté, la concession est accordée et l'acte de concession passé par le ministre des Travaux publics, au nom de l'Etat, après avis du ministre de l'Intérieur.

L'expression « concessions d'Etat » comprend donc, soit des concessions accordées par le préfet, soit des concessions accordées par le ministre des Travaux publics.

Dans les deux cas, l'acte de concession comprend également une convention portant concession et un cahier des charges rédigé d'après le cahier des charges-type.

Si l'acte de concession comporte des dérogations ou modifications au cahier des charges-type, il ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par un décret délibéré en Conseil d'Etat.

Il est à remarquer que les concessions d'Etat ne peuvent comporter le monopole de l'éclairage prévu par l'article 8 de la loi.

En aucun cas, l'acte de concession ne peut imposer au concessionnaire d'autres charges pécuniaires que les redevances dues par les ouvrages de l'entreprise pour l'occupation du domaine public.

Il existe encore un autre genre de concession d'Etat qui comporte la distribution d'énergie électrique aux services publics. Le cahier des charges-type en a été approuvé par le décret du 28 juin 1921 modifiant celui du 30 novembre

1909. Nous croyons d'ailleurs savoir que le cahier des charges de 1921 va être à nouveau modifié.

La loi de 1906 est muette sur la procédure à suivre pour choisir le concessionnaire en cas de pluralité de demandeurs. Nous allons voir s'il faut induire de ce silence qu'elle s'en est référée, sur ce point, au droit commun.

Le cahier des charges-type du 17 mai 1908, dans son article 26, n'a prévu l'adjudication que comme suite à la déchéance. En fait, le ministre des Travaux publics, saisi concurremment de plusieurs demandes en concession pour un même territoire, se décide d'après l'ordre de priorité des demandes et d'après les garanties de toute nature (position financière notamment) qu'offrent les demandeurs et qui sont déterminées par l'instruction de la demande ainsi que par l'enquête.

Etant donnée la procédure à suivre en cas de déchéance, il semble qu'à égalité de titres et au cas de demandes présentées à la même date, il y ait lieu de recourir à l'adjudication, c'est-à-dire d'accorder la concession au demandeur proposant les conditions les plus avantageuses pour les futurs abonnés.

Cependant il n'existe aucun texte obligeant les municipalités à recourir à ce procédé. L'autorité supérieure ne peut même pas, en se basant sur l'article 115, alinéa 2 de la loi de 1884 (1) contraindre indirectement les municipalités à agir ainsi, car la loi de 1906, spéciale aux distributions d'énergie électrique, a créé pour celles-ci un régime particulier. L'appréciation souveraine de sanctionner ou non une concession d'électricité n'est pas entièrement laissée

(1) Cet alinéa prescrit que les traités portant concession à titre exclusif de grands services municipaux sont approuvés par le préfet ou par décret.

aux préfets, et le dernier mot appartient au ministre des Travaux publics chargé de faire exécuter la loi.

Dans la réalité, le cas d'une semblable concurrence sera fort rare, car les compagnies ne sauraient y trouver aucun avantage. De plus en plus, en effet, les sociétés d'énergie électrique tendent à se réserver des zones d'influence.

La circulaire, en date du 28 juin 1921, qui accompagnait le décret de la même date, faisait ressortir qu'en raison de la situation économique générale résultant de la guerre et alors que les distributions communales les plus avantageuses sont déjà établies, le concours financier des communes allait apparaître souvent comme indispensable. Elle ajoutait qu'une telle contribution n'était pas en contradiction avec la loi de 1906 et qu'il avait paru nécessaire de rédiger le nouveau cahier des charges-type en prévision de cette éventualité.

Une des formes sous lesquelles peut se manifester le dit concours, consiste dans la construction du réseau par la commune même.

C'est dans ce but que l'on a assimilé au cas d'une location d'installation préexistante, celui d'une commune disposée à établir tout ou partie d'une distribution destinée à être louée à son concessionnaire.

D'après la rédaction ancienne du cahier des charges-type, les installations appartenant à la commune pouvaient être mises gratuitement à la disposition du concessionnaire. Cette indication a été supprimée dans la nouvelle rédaction, la location gratuite paraissant ne devoir être consentie qu'à titre tout à fait exceptionnel.

On a ensuite prévu le cas où la commune, au lieu de construire elle-même et à ses frais le réseau, verserait une contribution au concessionnaire. Il est stipulé que cette

participation pourra être, soit proportionnelle aux dépenses réelles d'établissement, soit forfaitaire, sans qu'en aucun cas, elle puisse dépasser les $\frac{4}{5}$ du montant des dépenses prévues au devis.

Si la commune participe aux dépenses d'établissement, il est équitable de lui faire payer par le concessionnaire une redevance annuelle ; cette dernière pourra être, soit une somme fixe, soit une somme proportionnelle aux recettes brutes ou au nombre de kilowatts distribués, ou aux bénéfices réalisés par le concessionnaire, soit une combinaison de ces diverses modalités.

Reprenons l'étude des deux sortes de concessions avec ou sans déclaration d'utilité publique.

Nous avons vu que les concessions simples confèrent au concessionnaire le droit d'exécuter, sur les voies publiques et leurs dépendances, tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages, en se conformant toutefois aux conditions du cahier des charges, des règlements de voirie et des règlements d'administration publique rendus pour l'exécution de la loi de 1906. Il ne peut être installé de canalisations sur les propriétés privées qu'avec le consentement des propriétaires. Cependant il peut arriver que le concessionnaire se heurte, pour l'établissement de son réseau, à des difficultés nombreuses résultant du refus absolu opposé par des particuliers de laisser installer les canalisations sur leurs terrains ou encore à des prétentions exorbitantes formulées par ceux qui consentent à accorder le libre passage.

Le législateur de 1906 a prévu dans ce cas la déclaration d'utilité publique de l'entreprise.

Les concessions sont déclarées d'utilité publique, après enquête, par un décret délibéré en Conseil d'Etat sur le

rapport des ministres des Travaux publics et de l'Intérieur et après avis de l'Administration des P. T. T. Le ministre de l'Agriculture est également consulté, en raison des dispositions de l'article 12 du cahier des charges. L'acte de concession, quel que soit l'autorité qui l'ait passé, ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par décret.

Le concessionnaire, dont l'entreprise a été déclarée d'utilité publique, est investi, pour l'exécution des travaux dépendant de la concession, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'Administration en matière de travaux publics ; il est naturellement soumis à toutes les obligations qui en dérivent pour cette dernière.

S'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément à la loi de 1841, au nom de l'autorité concédante et aux frais du concessionnaire.

L'article 8 de la loi de 1906 décide qu'aucune concession ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé de permission de voirie ou de concession à une entreprise concurrente, sous la réserve que celle-ci n'aura pas des conditions plus avantageuses. Mais ni la loi, ni même les travaux préparatoires qui lui ont donné naissance, ne donnent d'indications sur le mode de réalisation de cette équivalence ou la nature de ces conditions.

Toutefois, il paraît évident que le législateur a seulement entendu imposer l'équivalence pouvant résulter des clauses communes aux deux cahiers des charges, s'il s'agit de concessions ou aux deux traités d'exploitation, s'il s'agit de permissions de voirie.

Il faut donc que les entreprises concessionnaires soient toutes deux soumises à un même régime administratif. Or l'équivalence, étant requise dans un but d'équité commerciale, ne peut être envisagée entre deux permissions

de voirie qui, aux termes de l'article 5 de la loi de 1906, ne peuvent préciser de dispositions d'ordre commercial.

L'équivalence n'est, par suite, à envisager qu'entre concessions.

En ce qui concerne ces dernières, les conditions qui permettent de déterminer l'équivalence sont contenues, d'une part, dans les cahiers des charges respectifs et, d'autre part, dans l'arrêté technique du 30 juillet 1921 (modifiant celui du 21 mars 1911).

La détermination de l'équivalence se ramène donc à une comparaison de cas d'espèces, respectivement dans les domaines d'ordre administratif, commercial et technique.

Il nous paraît opportun de définir ici la nature juridique de la concession de distribution d'énergie électrique.

Tout d'abord, il importe d'avoir présent à l'esprit que le mot de *concession*, au sens strict du mot, désigne l'acte de puissance publique matérialisé par la convention liant les parties intéressées et à laquelle est annexé un cahier des charges.

Dans le cas présent, l'ensemble de cette convention et de ce cahier des charges constitue un acte en partie réglementaire et en partie contractuel.

Prenons, par exemple, le cas d'une concession accordée par une commune.

En premier lieu, du fait de sa personnalité spéciale, l'un des co-contractants, la commune, ne sera pas soumis, en tous points, aux mêmes obligations et sanctions qu'un simple particulier, tandis que le concessionnaire, lui, est tenu de verser un cautionnement, encourt la déchéance ou des dommages-intérêts, etc. Cette différence de traitement se justifie par le caractère de puissance publique dont est revêtue l'autorité concédante.

C'est ce même caractère qui va lui donner, sans contre-partie, le droit de contrôler l'exploitation ou d'interdire ou encore de prescrire l'accomplissement de certains actes. L'autorité qui a accordé la concession doit, en effet, veiller à l'exécution de toutes les clauses particulières touchant à l'ordre public.

C'est par une extension de cette idée que le cahier des charges renferme des obligations, même à la charge des tiers non parties au contrat.

D'autre part, le concessionnaire se voit attribuer une fraction des droits de puissance publique de l'autorité communale, tels que le droit de police sur la partie du domaine public où se trouve installée la distribution ou le droit de percevoir la redevance imposée à l'usager, qui constitue une véritable taxe publique.

Le caractère en partie réglementaire du contrat de concession ressort nettement du fait que les litiges entre concessionnaire et concédant sont portés devant le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, tandis que les contestations survenant à l'occasion de l'exécution de la police d'abonnement sont de la compétence des tribunaux civils ou commerciaux, suivant la qualité de l'abonné. Toutefois il semble admis que le fait pour la police d'abonnement d'avoir été approuvée en même temps que le cahier des charges, doive entraîner la compétence des tribunaux administratifs.

D'autre part, l'acte est en partie contractuel pour les raisons suivantes :

D'après Pothier (Traité des obligations N° 3) : « Le contrat est une convention par laquelle les deux parties, réciproquement ou seulement l'une des deux, promettent et s'engagent envers l'autre à lui donner quelque

chose ou à faire ou à ne pas faire quelque chose. »

Or cette définition concorde bien avec les termes de la convention et du cahier des charges d'une concession. Nous trouvons bien le consentement des parties qui s'obligent et leur capacité de contracter, un objet certain ou une prestation qui forme la matière de l'engagement, enfin une cause licite dans l'obligation (art. 1108).

La concession est un contrat synallagmatique du fait que le cahier des charges comporte des engagements pour chacune des parties, sanctionnés également de part et d'autre, par la condition résolutoire (art. 1102 et 1184).

Il y a lieu de se demander si la distribution d'énergie électrique constitue un service public. Y a-t-il là concession d'un service public ?

Dans son *Droit administratif* M. Hauriou définit ce dernier « un service technique rendu au public d'une façon régulière et continue pour la satisfaction d'un besoin public et par une organisation publique ».

La distribution d'énergie électrique est bien un service public, puisqu'elle implique une part de métier, est assurée d'une manière continue et régulière, est à la disposition du public, enfin a pour but de satisfaire un besoin collectif qui est éminemment d'ordre public. Quant à la dernière condition, elle est également réalisée, car si l'autorité concédante n'assure pas par elle-même l'exploitation, elle délègue au concessionnaire tous ceux de ses droits et prérogatives qui lui sont nécessaires pour assurer la dite exploitation.

La déclaration d'utilité publique, qui peut être attribuée à toute catégorie de concession (au contraire de la permission de voirie), est une nouvelle indication venant confirmer ce caractère de service public.

On peut encore se baser sur le texte de l'article 1^{er} du

cahier des charges-type (concession par l'Etat d'une distribution aux services publics). « La présente concession a pour objet la distribution... aux services publics organisés en vue des transports en commun, de l'éclairage public ou privé.... » qui semble devoir enlever le moindre doute à ce sujet.

Qu'allait-il advenir des concessions et des permissions de voirie antérieures à la loi de 1906 ?

Afin de n'apporter aucun trouble dans le fonctionnement des entreprises établies sous un régime antérieur, l'article 26 a prévu le maintien dans leur forme et teneur des concessions et permissions accordées par des actes antérieurs à la promulgation de la loi. Cet article n'a trait qu'aux intérêts privés des parties contractantes et ne saurait en rien autoriser un concessionnaire ou un permissionnaire à échapper aux clauses d'ordre public (contrôle, mesures de sécurité, etc.), instituées par la législation de 1906.

§ 3. — *Contrôle et point de vue technique*

Les textes organiques régissant cette matière très complexe sont d'abord constitués par le décret du 17 octobre 1907 (1) modifié par les décrets du 6 septembre 1912 et du 28 février 1920, ensuite par la circulaire et l'arrêté technique en date du 30 juillet 1921.

En ce qui a trait plus particulièrement à la réception des lignes, l'ingénieur en chef du contrôle devra, d'une part, s'assurer que les dispositions techniques sont bien

(1) Rappelons qu'il existe deux décrets de la même date, l'un relatif à l'organisation du contrôle, l'autre aux redevances.

observées, d'autre part, procéder au lancement du courant dans les canalisations en vue de se rendre compte s'il n'en résulte aucune perturbation dans le fonctionnement de la distribution.

Préalablement à cet essai de fonctionnement d'exploitation, l'ingénieur en chef du contrôle doit, par une visite sur place, procéder à toutes les vérifications relatives à l'installation du réseau, en conformité des projets approuvés.

Ces essais et vérifications ne portent que sur les lignes qui font partie de la concession. Des règlements en vigueur il ressort, en effet, que les essais de réception du réseau ne comportent pas pour le service du contrôle l'obligation de s'assurer que les branchements, destinés à alimenter les abonnés, sont en état de fonctionnement. C'est à la compagnie concessionnaire qu'il appartient (1) de s'assurer de l'état des installations intérieures et de ne pas demander la réception du réseau avant que les canalisations de chaque abonné soient en état.

Le contrôle de la construction et de l'exploitation est exercé, sous l'autorité du ministre des Travaux publics, soit par les agents qu'il aura délégués à cet effet, lorsqu'il s'agit de concessions données par l'Etat, ou de permissions pour des distributions empruntant en tout ou en partie la grande voirie, soit par les agents délégués par les municipalités, lorsqu'il s'agit de concessions données par les communes ou les syndicats de communes, ou de permissions pour des distributions n'empruntant que les voies vicinales ou urbaines.

Une circulaire, en date du 8 octobre 1909, fait ressortir

(1) Décision du Ministre des Travaux publics, du 8 février 1922, prise après avis du Comité d'Electricité.

que dans la plupart des communes, le contrôle n'a pas encore été organisé parce que les frais que les municipalités sont autorisées à percevoir sur les entreprises seraient insuffisants pour rémunérer les agents spéciaux qu'elles chargeraient du service ; elle insiste sur la nécessité de constituer un service de contrôle, au besoin grâce au personnel du contrôle de l'Etat.

Cette manière de procéder est envisagée également par une circulaire du 10 novembre 1910, qui donne de nouvelles instructions plus précises sur l'organisation du contrôle communal.

Le décret du 17 octobre 1907, (voir précédemment), fixe les redevances à percevoir sur les entreprises de distributions pour l'occupation du domaine public : chaque permission ou concession donne ouverture à une redevance distincte.

Lorsque plusieurs communes sont desservies par une même usine, les canalisations qui les sillonnent forment une seule distribution si elles sont établies en vertu de permissions de voirie ou en vertu d'une concession unique de l'Etat ; elles forment, au contraire, autant de distributions distinctes qu'il y a de concessions, si elles ont été l'objet de concessions communales distinctes.

Dans le cas particulier de la détermination des redevances et frais de contrôle dus pour les lignes multifilaires de distribution d'énergie électrique (1), les redevances sont calculées sur la longueur simple de la voie canalisée, lorsque

(1) On appelle lignes multifilaires les canalisations aériennes installées sur les mêmes supports ou poteaux (appartenant à une même entreprise) et pour les lignes souterraines, celles dont les conducteurs sont juxtaposés. Voir art. 4 § 1, du décret du 17 octobre 1907 et un article de J. DE RIGNEY dans la *Lumière électrique*, t. XXIX (2^e série), n° 19.

les conducteurs de la ligne ont été établis, même en vertu d'autorisations différentes, sur un système unique de supports.

Les entrepreneurs de distributions d'énergie électrique ont donc à acquitter des frais de contrôle qui sont arrêtés chaque année par le ministre des Travaux publics pour les lignes soumises au contrôle exclusif de l'Etat ainsi que pour les lignes soumises au contrôle des municipalités, sous l'autorité du ministre des Travaux publics.

En effet, ce dernier perçoit une certaine somme indépendamment de celle réclamée par la Municipalité. Quant aux frais dûs à cette dernière, ils sont déterminés par son Conseil municipal.

D'après une circulaire en date du 16 mars 1909 contenant un avis de la commission des distributions d'énergie électrique rendu en interprétation du décret du 17 octobre 1907 (portant fixation des redevances pour l'occupation du domaine public), la loi de 1906 ayant maintenu dans leur forme et teneur les concessions et permissions accordées par des actes antérieurs, les anciennes redevances seront appliquées tant que celles-là n'auront pas lieu d'être révisées.

Il paraît difficile de délimiter avec précision les domaines de compétence des ministres des Travaux publics et du Travail. A ce sujet une circulaire, en date du 15 septembre 1908, signale les conditions de l'accord intervenu entre les deux administrations pour déterminer aussi exactement que possible leurs attributions respectives.

Le contrôle des Travaux publics ne s'exerce que sur les distributions proprement dites, c'est-à-dire sur les canalisations, transformateurs, sous-stations et ouvrages de toute nature qui servent à transporter ou à transformer le cou-

rant depuis les usines de production jusqu'aux points d'utilisation. Tous les autres ouvrages servant à produire ou à utiliser l'énergie électrique et affectés à un usage industriel relèvent du ministère du Travail.

Faisons remarquer ici, qu'en ce qui concerne la responsabilité des entrepreneurs de distribution, la jurisprudence semble tendre vers une application de plus en plus stricte de l'article 1384 du Code civil. Par un arrêt, en date du 20 novembre 1918 (1), la Cour de cassation a déclaré que le décret du 3 avril 1908, tout en prescrivant une série de mesures d'ordre technique à prendre par les entrepreneurs, n'en laisse pas moins à leur charge toutes les conséquences dommageables de leur entreprise.

§ 4. — *Les compteurs*

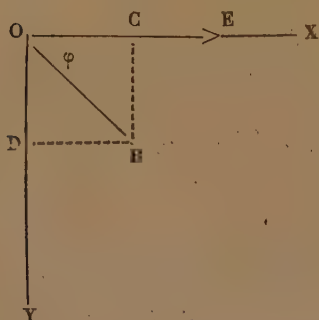
Avant d'aborder l'étude des tarifs et des polices d'abonnement, il nous paraît indispensable de mentionner l'arrêté du 8 janvier 1920 fixant les conditions d'approbation des types de compteurs d'énergie électrique et de dire un mot de ceux-ci ; l'importance de l'étalonnage des compteurs est, en effet, primordiale aussi bien pour les abonnés que pour les compagnies.

L'arrêté du 8 janvier 1920, révisant l'arrêté du 30 mai 1914, a pour objet, d'une part, de tenir compte des progrès dans la construction qui permettent de resserrer les limites d'erreur admissible pour certains essais, d'autre part de donner satisfaction, dans certains cas particuliers,

(1) Voir arrêt au sujet de la Société Saône-Electricité, *Com. F. hydr.*, n° 334, août 1919, page 111.

à des demandes de simplification suggérées par les constructeurs, enfin, de prévoir une limitation de durée des autorisations, mesure qui aura pour résultat l'élimination automatique des modèles devenus insuffisants ou trop anciens.

Le problème de la tarification de l'énergie réactive (1) est fort délicat, comme tout ce qui touche à la question du réglage et de la vérification des compteurs.



(1) Ou déwattée.

Représentons vectoriellement la force électromotrice sur l'axe OX , soit OE , et l'intensité décalée de l'angle φ en arrière. On sait que l'on peut remplacer la valeur maxima de cette intensité par sa valeur efficace $\bar{I}$. Soit OB cette valeur de $\bar{I}$; elle peut être considérée comme la somme géométrique de 2 valeurs OC et OD .

$OC = \bar{I} \cos \varphi = I \omega$ (wattée) et $P = \bar{E} \cdot I \omega$ (puissance effective);
Il reste donc OD l'intensité déwattée qui est perdue.

La puissance déwattée croît avec l'angle de décalage φ .

$P = \bar{E} \cdot \bar{I} \sin \varphi$ donne l'énergie magnétisante nécessaire pour magnétiser tous les appareils que $\bar{E} \bar{I} \cos \varphi$ fait fonctionner. Lorsque les moteurs marchent à pleine charge $\bar{E} \bar{I} \sin \varphi$ (l'énergie réactive) devient petit et $\bar{E} \bar{I} \cos \varphi$ croît.

Le professeur italien Riccardo Arno lança le premier l'idée de facturer l'énergie en tenant compte du facteur de puissance ($\cos \varphi$). Il appelle puissance complexe une expression de la forme :

$$C = \frac{1}{n} UI + \frac{n-1}{n} UI \cos \varphi \text{ où } UI \text{ représente la puissance appa-}$$

rente (en K. V. A. par exemple) et $UI \cos \varphi$ la puissance réelle en Kw, n est un facteur approprié (de 2,5 à 3,5). Pour mesurer cette puissance, on a réalisé des compteurs spéciaux qui ne sont guère utilisés actuellement qu'en Italie. On peut d'ailleurs mesurer séparément les énergies active et réactive au moyen de deux compteurs montés d'une manière spéciale.

Les compteurs employés en France ne tiennent compte (pour les courants alternatifs, bien entendu) que de l'énergie active. L'approbation administrative n'est donnée que dans ce cas.

Mais il peut arriver, suivant les appareils de consommation sur lesquels débite le réseau, que l'énergie fournie par la centrale à un abonné soit supérieure à celle marquée par le compteur de ce dernier et c'est à juste titre que les producteurs d'électricité réclament un procédé de tarification tenant compte de l'énergie réactive.

§ 5. — *Polices d'abonnement et cahiers des charges*

La police est un contrat privé qui intervient entre le concessionnaire et l'abonné pour régler les droits et obligations respectives des deux parties dans le cadre des dispositions du cahier des charges.

Elle se présente donc sous un double aspect. Tout d'abord il s'agit là d'un contrat privé limité dans son étendue par le contrôle de l'Administration sur la gestion de l'exploitation. Mais, d'autre part, l'Administration n'a pas entendu laisser une complète liberté au concessionnaire : aux termes de l'article 18 du cahier des charges-type du 28 juin 1921, les polices d'abonnement doivent être conformes à des modèles arrêtés d'accord entre le concessionnaire et le maire, autorisé à cet effet par le Conseil municipal. Il ne peut être apporté de modifications à la police que de la même façon, par un accord entre le concessionnaire et le maire. A défaut d'entente entre les deux

parties, il est statué par le Ministre, après avis du Comité d'électricité.

La dualité du caractère juridique de la police d'abonnement apparaît très nettement du fait de l'intervention du maire qui arrête les modèles de police et, d'autre part, du pouvoir donné au Ministre des Travaux publics de trancher, sans appel, le désaccord qui pourrait survenir entre le Conseil municipal et le concessionnaire sur une modification de la police au cours de la concession.

Enfin l'étroite dépendance de la police et du cahier des charges découle également du premier paragraphe de l'article 18 précité qui stipule qu'au cas où le concessionnaire et l'abonné s'entendraient pour insérer dans la police des conditions spéciales, celles-ci seront soumises à la clause d'égalité de traitement prévue dans les deux derniers alinéas de l'article 11. Aux termes de ce dernier, si le concessionnaire abaisse pour certains abonnés les prix de vente du courant à basse tension au-dessous des limites fixées au cahier des charges par le tarif maximum, il sera tenu de faire bénéficier des mêmes réductions tous les abonnés placés dans les mêmes conditions.

Ainsi donc, il convient d'avoir toujours présente à l'esprit la nature spéciale de ce genre de convention qui participe à la fois du droit commercial et du droit administratif.

C'est ce qui, au début du fonctionnement des compagnies d'électricité, avait fait dénier par certains le caractère commercial de leur exploitation.

Cette opinion n'est pas défendable. En effet, une société ayant pour objet l'exploitation de l'éclairage et de la force électrique qu'elle met en œuvre par des machines et des ouvriers transforme des produits et constitue, par consé-

quent, une entreprise de manufacture (1). Elle est donc commerciale et on objecterait à tort qu'une compagnie d'électricité ne saurait posséder cette propriété, du fait qu'elle a pour objet l'exploitation d'un service public.

Mais, d'un autre côté, des entrepreneurs, négligeant le caractère administratif de la police d'abonnement, ont voulu insérer dans cette dernière des clauses d'usage courant dans les contrats commerciaux dont l'emploi, ici, ne pouvait être concilié avec l'esprit du droit administratif.

De même une société d'électricité ayant voulu insérer dans ses polices une disposition par laquelle l'abonné garantissait la société contre tout recours de sa part ou de celle de ses assureurs, en cas d'incendie ou d'accident résultant du courant électrique, l'Administration s'opposa à cette insertion. En effet, les articles 1382 et suivants du Code civil qui donnent à toute personne le droit de demander réparation des dommages pouvant lui être causés par un tiers sont d'ordre public et il ne peut y être dérogé par des conventions particulières.

Il n'est pas sans intérêt de reproduire ci-dessous, les termes d'une décision du ministre des Travaux publics en date du 27 février 1914 survenue au sujet d'un différend entre le service du contrôle et la société d'énergie électrique de la Sorgue et du Tarn pour la rédaction des polices d'abonnement.

Le projet de police d'abonnement pour la fourniture, au compteur ou à forfait, de l'énergie électrique pour l'éclairage comportait un article ainsi libellé :

Article 15. — « L'abonné s'engage à prendre à la société la totalité de l'énergie nécessaire pour son éclairage électrique.

(1) BAUDRY-LACANTINERIE et WAHL, *Société, prêt et dépôt*, n° 117, page 79, Larose, 1898.

Quant à la police pour fourniture de force motrice, les articles 20 et 21 avaient la teneur suivante :

Article 20. — « L'abonné ne peut employer l'énergie électrique à un autre usage que celui indiqué sur la présente police ; en particulier, il lui est interdit d'accumuler cette énergie et de l'utiliser pour la production directe ou indirecte de la lumière par un procédé quelconque, non plus qu'à tout autre usage connu ou inconnu au moment de la signature de la présente police ».

« L'abonné ne peut céder à une tierce personne, gratuitement ou à titre onéreux, tout ou partie de l'énergie qui lui est fournie. »

Article 21. — « L'abonné s'engage à prendre à la Société la totalité de l'énergie nécessitée par tous ses besoins de force motrice ».

La question posée était dominée par ce principe qu'une police d'abonnement ne peut ajouter pour les abonnés aucune obligation qui ne figurerait pas au cahier des charges et ne peut rien stipuler qui serait contraire à celui-ci.

Or, d'une part, les articles 13 et 14 du cahier des charges précisent les obligations réciproques du concessionnaire et de l'abonné. La police ne pouvait donc y ajouter l'obligation pour l'abonné de prendre à la dite Société la totalité de sa fourniture d'éclairage, ni la totalité de sa force motrice, ainsi que le stipulaient les articles 15 et 21 de la police.

D'autre part, l'article 8 de la loi du 15 juin 1906, § 2, dispose que le privilège d'utilisation des voies publiques pour l'éclairage accordé à un concessionnaire « ne s'étend pas à l'emploi de l'énergie à tous usages autres que l'éclairage, ni à son emploi accessoire pour l'éclairage des locaux dans lesquels l'énergie est ainsi utilisée. » Or, cette dispo-

sition n'était pas respectée par l'article 20 de la police précitée.

En conséquence les articles 15 et 21 n'ont pas été maintenus et l'article 20 fut remanié comme suit :

Article 20. — Il est interdit à l'abonné d'accumuler l'énergie et de l'utiliser pour la production directe ou indirecte de la lumière par un procédé quelconque, sauf s'il s'agit de son emploi accessoire pour l'éclairage des locaux dans lesquels l'énergie est utilisée ».

Ainsi donc, la police d'abonnement ne peut prévoir « ni outre ni contre » le cahier des charges-type.

§ 6. — *Relèvement des tarifs et charges extracontractuelles*

L'article 11 du cahier des charges-type du 17 mai 1908, expose en détail les conditions auxquelles doivent se soumettre les concessionnaires en matière de tarifs. Il a été modifié le 28 juin 1921 pour plusieurs raisons, dont la plus importante est certainement celle de la hausse des charbons qui a atteint des plus durement l'industrie électrique.

Dès les premières années de guerre, les Compagnies réclamèrent le relèvement temporaire des tarifs en fonction du prix des charbons et, dans ce but, une modification des tarifs maxima de l'article 11.

Par suite des conflits surgis entre les Compagnies et certaines Municipalités qui s'en tenaient strictement à la lettre des contrats, la question du relèvement des tarifs et, même, d'une indemnité, du fait de charges extracontractuelles, fut posée devant les Tribunaux administratifs et

judiciaires. Par un arrêt, en date du 30 mars 1916, rendu dans une instance engagée entre la ville de Bordeaux et la Compagnie du gaz, le Conseil d'Etat admit le principe d'une compensation, accordée sous une forme à débattre entre les intéressés, du fait des modifications, impossibles à prévoir, que la hausse des charbons apportait dans les contrats d'avant-guerre.

Les concessions étant accordées dans le but d'assurer la marche des services publics, il estimait que ces derniers doivent continuer à fonctionner, mais que le concessionnaire doit être indemnisé des charges extracontractuelles dans une plus ou moins large mesure.

C'est également ce qui ressort d'arrêts plus récents, tels que ceux des 21 février 1919 (Libourne et Blaye), 27 juin 1919 (Nice), 25 juillet 1919 (Toulon, la Seyne et Constantine), 23 janvier 1920 (Limoges) et enfin de la décision en date du 30 décembre 1921 (Société suburbaine du gaz et de l'électricité contre la commune de Noisy-le-Sec). « Attendu que le Conseil (de préfecture de la Seine) a posé en principe que la Compagnie n'aurait droit à indemnité que si elle avait subi des pertes anormales excédant de façon notable et prolongée celles qu'elle avait pu escompter, *alors que le droit à indemnité est pleinement justifié dès l'instant qu'il est établi que la hausse des matières premières a entraîné pour un concessionnaire une surcharge excédant les prévisions normales...* Considérant que les compensations auxquelles l'exploitant peut prétendre en raison des charges exceptionnelles et imprévues nées de la guerre, ne sauraient s'appliquer qu'aux pertes subies et non au manque à gagner, mais qu'il ne doit pas être recherché si les pertes en question ont présenté un caractère anormal et prolongé.... »

Enfin les conclusions de M. Corneille, commissaire du Gouvernement dans l'affaire des Automobiles postales (25 novembre 1921) dont la Compagnie réclamait à l'Administration une indemnité pour la diminution de ses recettes au cours de la guerre, font ressortir très nettement la théorie sur laquelle se base le Conseil d'Etat dans tous ces cas et qui est celle de l'imprévision.

Une des conséquences en est que le concessionnaire ne se voit pas attribuer le montant total de l'indemnité à laquelle on reconnaît qu'il a droit. C'est ce qui advint pour la dite Compagnie : puisque l'on se trouve en présence de circonstances imprévisibles, l'autorité concédante ne doit pas être seule à en supporter le poids.

Examinons maintenant les rapports du concessionnaire et de l'abonné.

D'un arrêt rendu par la Cour d'appel de Lyon (1) on peut déduire que le relèvement des tarifs, approuvé par l'autorité compétente, s'impose immédiatement aux particuliers en dépit de contrats d'abonnements souscrits antérieurement pour une certaine durée.

La Compagnie du gaz, dont la thèse a été adoptée par la Cour, prétendait qu'entre ces 2 contrats : concession et abonnement, il n'y a pas de cloison étanche.

Le contrat d'abonnement est la dépendance, l'accessoire du contrat de concession et du cahier des charges. Il en est la suite et la conséquence, et tout ce qui touche le cahier des charges a une répercussion sur la police d'abonnement. La modification des tarifs du cahier des charges entraîne une modification des tarifs dans le contrat d'abonnement.

(1) Compagnie du gaz contre M. Trolliet, 25 juillet 1921, sur appel d'un jugement en date du 6 mai 1921.

et, cela, en vertu des principes généraux du droit administratif et du droit civil.

La Cour fait toutefois une réserve en ce qui concerne les conventions passées librement entre les particuliers et la Compagnie et qui ne subiraient pas automatiquement ce relèvement de tarif.

Cette jurisprudence administrative et judiciaire se manifeste des plus nettement dans deux décisions de l'Administration dont nous donnons les passages essentiels.

D'une part « l'autorité concédante (1) est seule qualifiée pour décider des conditions de possibilité de l'exécution d'un service public, et si elle estime que ce service ne peut fonctionner aux conditions anciennes, elle a non seulement le droit, mais même le devoir, d'autoriser le concessionnaire à modifier ces conditions, sauf à ce dernier à régler comme il le pourra avec les abonnés, dans la limite des autorisations qui lui ont été données, les modifications que le nouvel état de choses pourra apporter dans leurs polices d'abonnement ».

D'autre part, dans le cas de polices ou de contrats en cours, les conventions privées conclues par la Société avec ses abonnés ne peuvent être modifiées que si les deux parties en cause sont d'accord. On ne saurait préjuger, *a priori*, le consentement des abonnés ni admettre par conséquent la répercussion automatique des majorations de tarifs sur les conventions en question (2).

(1) Décision ministérielle (Travaux publics), en date du 4 avril 1917.

(2) Décision du sous-secrétaire d'Etat des Mines et des Forces hydrauliques, en date du 17 janvier 1921.

§ 7. — *L'Index économique*

Il a pour but d'introduire dans la fixation de la valeur des tarifs une formule permettant de serrer de plus près les variations de la vie économique.

Au milieu de l'année 1919, une commission fut nommée au Ministère des Travaux publics pour examiner, dans le cadre du cahier des charges-type de concession, les améliorations qu'il y avait lieu d'apporter aux conditions de vente de l'énergie électrique. La question capitale était celle des tarifs de vente aux particuliers.

Le rapport de cette Commission en date du 10 novembre 1919 détermine à qui doit s'appliquer le tarif et passe en revue les divers éléments de dépenses que doit couvrir le tarif.

Les éléments de dépenses auxquels il a pour but de faire face sont constitués par le combustible, la main-d'œuvre, l'entretien et les frais généraux d'exploitation, enfin par les intérêts et amortissements divers.

D'après ce qui précède on peut définir l'index économique électrique (basse tension) « *un nombre qui, pour représenter conventionnellement la situation économique, est calculé en ajoutant au prix de la tonne de houille ou en retranchant de ce prix un autre nombre N qui varie lui-même avec le prix de la main-d'œuvre* ». Le prix de la tonne de houille est établi périodiquement, pour chaque région, par le Ministre des Travaux publics d'après le cours et la qualité des combustibles et après avis du Comité d'électricité.

Le nombre N relatif à la main-d'œuvre se calcule comme il suit :

Pour chaque période, le ministre des Travaux publics constate, après avis du Comité d'électricité, le salaire horaire moyen par agent pour l'ensemble du territoire et ce salaire est comparé au salaire horaire moyen de l'année 1918 qui a été fixé à 1,12. S'il résulte de cette comparaison une différence de t . p. 100, le nombre N est pris égal par convention à 0,60 t .

Si le salaire horaire moyen est supérieur à celui de 1918, le nombre N est calculé comme il vient d'être dit, et ajouté au prix de la tonne de houille ; si le salaire est inférieur à celui de 1918, le nombre N est retranché du prix de la tonne de houille.

Les tarifs maxima de base (visés par l'article 22 du cahier des charges-type) s'entendent d'une situation économique conventionnellement caractérisée par la valeur 130 de l'index économique électrique (basse tension).

Dans le cas où la valeur de l'index économique basse tension s'écarterait par excès ou par défaut de plus de 10 0/0 de la valeur caractéristique de 130, il serait, pendant la période correspondante, ajouté aux tarifs maxima de base (ou retranché), un terme correctif donné par une formule établie dans chaque cas d'espèce.

Ainsi donc l'index économique électrique a pour fonction de suivre, non pas mathématiquement mais dans une mesure raisonnable, les causes essentielles des variations très importantes et tout à fait imprévisibles que subissent les prix de revient, principalement du fait des conséquences de la guerre.

Cette manière de procéder a, entre autres avantages, celui de laisser le concessionnaire soumis à tous les aléas normaux de son entreprise.

L'établissement de deux index distincts pour les ventes

en haute et basse tension se justifie par ce fait que les charges de la vente en haute tension ne dépassent pas considérablement celles de la simple production.

Au contraire, dès qu'on arrive à la vente en basse tension, on introduit des charges nouvelles très importantes, dont les principales sont celles de transformation et celles de distribution.

Le principe même de cet index a été très combattu et son application a donné lieu, aussi bien de la part des entrepreneurs de distribution que des consommateurs, à des critiques très vives.

Le principal reproche fait à l'index serait son manque de souplesse ; il ne tiendrait aucun compte de la différence des frais d'exploitation entre les établissements de deux régions voisines mais subissant des conditions économiques bien diverses.

D'autre part, tandis que certains consommateurs sont écrasés sous le poids des tarifs, leurs voisins jouissent d'avantages injustifiés que le libre jeu des lois économiques ne saurait leur assurer.

Quelle que soit la valeur de l'index économique, il y a lieu d'applaudir à cet effort qui constitue une des premières tentatives les plus intéressantes faites pour serrer de plus près la question, si délicate, des rapports entre producteurs et consommateurs.

Aux yeux de certains, il apparaîtra que la liberté pleine et entière des conventions est toujours préférable. Mais l'expérience a prouvé que les municipalités sont souvent entraînées dans des complications sans nombre du fait de l'insertion dans les traités de concessions de clauses insuffisamment étudiées et souvent acceptées par esprit de conciliation ou manque de connaissances techniques.

§ 8. — *Etude de l'article 11 du cahier des charges-type*

Cet article soulève un problème dont la solution intéresse au plus haut point les producteurs et distributeurs d'énergie électrique.

Le maximum du prix de vente du courant fixé au cahier des charges est-il, ou non, d'ordre public ? Autrement dit, ce maximum doit-il jouer en faveur d'un abonné qui paie, d'après un tarif spécial, l'énergie qu'il achète au concessionnaire, lorsqu'en appliquant ce tarif, le prix du kilowatt-heure vient à dépasser le dit maximum ?

La question est à l'heure actuelle pendante devant le Conseil d'Etat. Elle a fait l'objet d'un pourvoi de la part de la « Société nantaise d'éclairage et de force par l'électricité », contre un arrêté du Conseil de préfecture qui s'était prononcé pour l'affirmative.

Prenons le cas où, d'après le contrat passé entre le producteur et le consommateur, le prix du kilowatt-heure est basé sur un certain cours moyen annuel du prix du charbon. En cas de modifications de ce cours, le prix du kilowatt-heure doit être augmenté ou diminué dans une certaine proportion.

Il s'agit de décider si, dans ce cas particulier d'un contrat spécial, le maximum fixé dans le cahier des charges doit jouer aussi bien que s'il n'était intervenu aucun contrat.

Le tarif maximum, disent les entrepreneurs de distribution (1), est applicable à toutes personnes qui demandent

(1) Rapport de M. Issarte, présenté devant la Section permanente de la Commission des Distributions d'énergie électrique du ministère des Travaux publics.

de l'énergie dans des conditions et suivant des modes prévus au cahier des charges. Mais pour toutes les conventions particulières, la liberté du concessionnaire et celle du client redeviennent entières et les clauses librement acceptées par les deux parties doivent s'appliquer dans tous les cas.

La stipulation du tarif maximum a été faite dans l'intérêt des consommateurs ; mais c'est là une protection à laquelle tout consommateur est libre de renoncer.

D'ailleurs l'article 18 du cahier des charges, qui autorise des conventions spéciales, précise que celles-ci seront soumises aux deux derniers alinéas de l'article 11 ; ceci paraît devoir indiquer que les contrats particuliers peuvent déroger à la première partie de cet article, c'est-à-dire au tarif maximum.

Une étude plus approfondie des textes montre, en outre, qu'en fait, dans certains cas, le dépassement du maximum est autorisé par le cahier des charges-type. D'après l'article 13, en effet, le concessionnaire peut exiger un minimum de recette par kilowatt demandé ; il peut donc se faire, si la consommation de l'abonné est insuffisante, que l'application de cette clause donne un prix de revient du kilowatt-heure supérieur au prix fixé par l'article 11.

Le même résultat pourrait être obtenu par le jeu d'une clause contractuelle établissant un minimum de consommation.

A ces arguments les consommateurs opposent la thèse suivante :

Le tarif maximum fixé au cahier des charges ne peut jamais être dépassé, car le contrat de concession est un contrat synallagmatique, avec d'un côté à la charge du concessionnaire, certaines obligations ; avec d'autre part, à son profit, un monopole comportant le droit de percevoir

des recettes. Ce droit est nécessairement limité par le tarif prévu par le contrat.

La limite constituée par le maximum imposé est une contre-partie des avantages concédés et c'est justement parce qu'il en est ainsi, qu'elle a le caractère d'une obligation absolue. On ne pourrait en juger autrement que dans le cas où les livraisons aux clients seraient faites dans des conditions autres que celles stipulées à l'acte de concession.

Au point de vue juridique, la thèse des consommateurs semble parfaitement justifiée. D'autre part, l'on ne saurait admettre que la perspective des conséquences dommageables susceptibles de résulter de l'application d'un principe de droit puisse influencer sur la décision du juge. Il est loisible à ce dernier d'accorder l'interprétation la plus favorable mais il n'appartient qu'aux pouvoirs législatif ou exécutif de retoucher leur œuvre.

Cependant il nous semble peu probable que le Conseil d'Etat statue dans un sens aussi tranché. qui aurait pour résultat d'apporter de graves perturbations dans le fonctionnement des sociétés d'électricité ne souffrant déjà que trop du malaise occasionné par la crise actuelle des affaires. Il s'agit, non pas de tourner les textes mais d'interpréter les clauses des contrats selon leur esprit, en attendant qu'une nouvelle réglementation vienne rétablir l'équilibre de ces entreprises.

Il n'est d'ailleurs pas dans les habitudes du Haut-Tribunal administratif de prendre nettement position dès qu'il se trouve en présence d'un problème juridique qui lui est posé pour la première fois.

Quoi qu'il en soit, les considérants de la décision à intervenir ne manqueront pas d'offrir un grand intérêt.

CHAPITRE III

LA RÉGIE ÉLECTRIQUE MUNICIPALE

C'est en 1907 que les communes de Varilhes (Ariège) et d'Homécourt (Meurthe-et-Moselle) formulèrent les premières demandes en vue d'être autorisées à exploiter elles-mêmes leurs distributions d'énergie électrique. Ce nouveau mode d'exploitation allait venir s'adjoindre au procédé de la concession et ne devait être sanctionné qu'en 1917 par le décret du 8 octobre, comportant comme annexe un cahier des charges en date du 30 août de la même année.

Nous allons tout d'abord rechercher pour quels motifs les communes ont eu recours à la régie directe et pourquoi le besoin d'une réglementation s'est fait sentir aussi vivement.

Nous verrons comment cette dernière a, peu à peu, pris corps pour aboutir aux décrets de 1917.

A ce sujet, nous exposerons quelle a été la manière de voir du Conseil d'Etat en ce qui concerne la régie électrique municipale.

Enfin nous donnerons les textes qui régissent la matière.

Ceci posé, nous ferons ressortir l'importance de l'exploitation directe au point de vue du développement général de l'énergie électrique en France. A l'appui de cette opinion, nous prendrons comme exemple les réseaux ruraux et

nous montrerons les difficultés de leur établissement, principalement dans l'ordre financier.

Enfin, nous terminerons ce chapitre en étudiant la situation des régies directes autorisées à une époque antérieure au décret de 1917.

§ 1. — *Motifs qui ont poussé les Municipalités à employer la régie directe et qui ont imposé la réglementation actuelle*

Tout d'abord, étant donné l'essor commercial et industriel du début de ce siècle et, surtout, de l'après-guerre, il semble que les communes devaient être conduites logiquement à tenter de supprimer le concessionnaire, c'est-à-dire, en somme, l'intermédiaire, avec tous les innombrables inconvénients qu'il comporte, toutes les fois que ce serait possible. D'ailleurs, une des conséquences du développement important de beaucoup de communes fut la conscience que ces dernières prirent de leur importance dans la vie économique, ce qui les incita à se lancer dans des affaires, même d'un caractère technique très accentué.

D'autre part, quoi de plus légitime que le désir d'un Conseil municipal de garder pour la commune des bénéfices parfois considérables qui, auparavant, tombaient dans les caisses d'une entreprise privée.

Indépendamment même de toute idée de bénéfices, les Municipalités n'ont-elles pas le strict devoir de procurer à leurs administrés tous les avantages de nature à faciliter le fonctionnement de leurs industries et à leur assurer un confort raisonnable ? L'on commence, en effet, à mettre en application cette idée que le paysan et l'ouvrier doivent

pouvoir disposer de la lumière et de la force motrice partout où ils travaillent. La lumière est un facteur d'énergie qui accroît considérablement la productivité du travail. Elles doivent donc adopter le régime qui convient le mieux aux habitants et qui sera la régie directe si elles en jugent ainsi.

Enfin, un grand nombre de communes, se sont déjà trouvées ou vont se trouver bientôt obligées de procéder à l'exploitation d'ouvrages de production ou de réseaux de distribution, par suite, soit du rachat ou de l'expiration des concessions, soit de la déchéance des concessionnaires. Citons, au point de vue des rachats, jusqu'ici peu nombreux, effectués par des communes, d'abord la ville d'Elbeuf qui, en 1911, racheta, en vue de l'exploiter elle-même, la concession de distribution d'énergie électrique qu'elle avait antérieurement accordée à la Compagnie elbeuvienne du gaz, ensuite les communes de Bousies, Preux-aux-Bois, Forest, Croix, Robersart et Fontaine-au-Bois (département du Nord), qui vont incessamment procéder au rachat de leurs concessions et comptent les exploiter sous le régime de la régie directe. Quant à la déchéance, elle est très fréquente et, de plus en plus souvent, aboutit à l'exploitation par les communes.

L'expiration des concessions est un fait encore assez rare à l'heure actuelle, car les premières concessions, d'ailleurs peu nombreuses, comportèrent des durées fort longues.

Rappelons brièvement les dispositions du cahier de charges-type des concessions communales relatives au rachat, à la déchéance ainsi qu'à la reprise par les communes des installations d'électricité à l'expiration des concessions.

Article 24. — « En cas de rachat ou en cas de reprise à l'expiration de la concession, le concessionnaire sera tenu

de remettre à la commune tous les ouvrages et le matériel de la distribution en bon état d'entretien.

Article 25. — « Si le concessionnaire n'a pas présenté les projets d'exécution ou s'il n'a pas achevé et mis en service les lignes de distribution dans les délais et conditions fixés par le cahier des charges, il encourra la déchéance qui sera prononcée, après mise en demeure, par le ministre des Travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse... Si l'exploitation vient à être interrompue en partie ou en totalité, il y sera également pourvu aux frais et risques du concessionnaire... Si à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été satisfait à la mise en demeure, le ministre des travaux publics pourra prononcer la déchéance.

Article 22. — « A l'époque fixée pour l'expiration de la concession, la commune aura, moyennant un préavis de deux ans, la faculté de se subroger aux droits du concessionnaire et de prendre possession de tous les immeubles et ouvrages de la distribution et de ses dépendances. Si la commune use de cette faculté, les usines, sous-stations et postes transformateurs, le matériel électrique et mécanique ainsi que les canalisations et branchements faisant partie de la concession lui seront remis gratuitement. Dans tous les cas, (possession prise ou non de la distribution), la commune aura la faculté, sans qu'il en résulte un droit à indemnité pour le concessionnaire, de prendre pendant les six derniers mois de la concession toutes mesures utiles pour assurer la continuité de la distribution de l'énergie en fin de concession... et d'une manière générale prendre toutes les mesures nécessaires pour effectuer le passage progressif de la concession ancienne à une concession ou à une entreprise nouvelle ».

Enfin faisons remarquer que la crise économique occasionnée par la guerre, amena les demandeurs en concessions à formuler pour la rédaction des cahiers des charges des exigences qui ne pouvaient être acceptées par certaines communes.

Il ressort de ce qui vient d'être exposé que les communes avaient des raisons assez importantes pour justifier leur désir d'exploiter elles-mêmes leurs ouvrages de production et de distribution d'énergie électrique.

Aucune disposition ni de la loi municipale de 1884, ni de la loi du 15 juin 1906 ne s'opposait à cette exploitation en régie directe.

Mais, alors que la distribution d'énergie électrique était minutieusement réglée par cette dernière loi et les règlements subséquents, dans le cas où il s'agissait de permission ou de concession, aucun texte ne réglementait l'exploitation par la commune elle-même. Il y avait là une situation anormale susceptible de devenir préjudiciable aussi bien pour les finances communales que pour les usagers, à considérer tant le point de vue commercial que le point de vue technique.

Evidemment la loi de 1906 prévoyait implicitement l'éventualité de la continuation du fonctionnement de la distribution par les communes à la suite de rachat, déchéance du concessionnaire, ou reprise en fin de concession, mais restait muette sur le nouveau régime à adopter.

Certes, toute régie engage plus ou moins les finances communales, mais la régie d'électricité, plus qu'aucune autre selon nous, suppose des installations d'une construction et d'un entretien coûteux, achat de matières premières qui, déjà avant la guerre, subissaient des variations de cours déconcertantes ; main-d'œuvre composée principalement

de spécialistes dont les salaires sont élevés, etc. Ajoutons que la moindre interruption dans la fourniture du courant, des variations même minimales dans le régime de distribution, apportent des troubles sérieux dans la marche des industries ou de la vie quotidienne des abonnés et leur font rapidement perdre confiance dans l'entrepreneur.

Il semble donc qu'il y ait plus d'aléas dans l'industrie électrique que dans tout autre et qu'il soit plus difficile de se rendre un compte exact de l'avenir de l'entreprise.

L'Administration comprit vite la nécessité d'une réglementation spéciale destinée, d'une part, à guider les municipalités et, d'autre part, à protéger les administrés ainsi que les usagers de ce service public.

§ 2. — Comment s'élabora peu à peu la réglementation de 1917

Lorsqu'en 1907, les communes de Varilhes et d'Homécourt et, en 1910, la commune de Caveirac (Gard) formulèrent des demandes d'exploitation en régie comportant la déclaration d'utilité publique, l'Administration rechercha en premier lieu si les communes pouvaient être autorisées à assurer elles-mêmes ce genre d'exploitation, ensuite quel était le régime applicable en l'espèce, puis si la déclaration d'utilité publique pouvait bien être prononcée. La question se posait d'abord « de la procédure à suivre et comment il était possible de concilier les termes généraux des lois, qui permettent aux communes d'établir et d'exploiter elles-mêmes les canalisations d'eau et de gaz, avec les termes de la loi du 15 juin 1906, qui soumet les canalisations élec-

triques à un contrôle spécial et ne prévoit pas l'établissement et l'exploitation directe des dites canalisations soit par permissions de voirie, soit par concession, soit par un régime analogue. »

La Commission chargée d'élaborer les règlements d'administration publique prévus par la loi du 15 juin 1906, consultée par le ministre des Travaux publics sur le point de savoir si les Municipalités peuvent construire et exploiter en régie des distributions d'énergie électrique avec déclaration d'utilité publique, répondit dans un avis en date du 2 décembre 1907 « qu'en vertu des lois municipales ou sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les communes peuvent exploiter en régie directe leurs services municipaux et recourir, s'il y a lieu, à la déclaration d'utilité publique pour l'exécution des travaux nécessaires ; qu'aucune disposition de loi du 15 juin 1906 ne restreint leurs droits à ce double point de vue. Toutefois le Gouvernement apprécie discrétionnairement s'il convient ou non de permettre à une commune de se livrer à une entreprise toujours aléatoire et qui pourrait compromettre sa situation financière. »

D'autre part, des termes d'une décision ministérielle (Travaux publics), en date du 5 avril 1913, il résulte que « le cas d'une commune exploitant elle-même une distribution d'énergie électrique, qu'elle produise ou qu'elle achète son énergie, a déjà été examiné à diverses reprises par l'Administration et la question résolue dans le sens de la possibilité, pour la commune, d'organiser son exploitation, sous forme de régie municipale, en dehors des régimes de la concession ou des permissions de voirie prévus par la loi de 1906. »

Cette question de principe tranchée, on doit admettre

que c'est à l'autorité préfectorale qu'incombe le soin d'examiner, en ce qui concerne les conditions financières du projet, la suite que la demande formulée par une commune est susceptible de recevoir.

Il restait donc à déterminer le régime applicable aux communes pour la construction et l'exploitation de leur réseau. Serait-ce celui de la permission de voirie, de la concession, ou enfin un régime spécial ?

Le ministre de l'Intérieur, consulté sur ce point par le ministre des Travaux publics, fit connaître à ce dernier (1), qu'il y avait lieu, à son avis « de considérer une commune qui demande à exploiter elle-même son service de distribution d'énergie comme un simple particulier.... de même lorsqu'elle se propose d'user de la faculté, qui lui est reconnue maintenant, d'exploiter certains services publics, elle agit en quelque sorte comme un entrepreneur à titre privatif ». Dès lors, pour l'autoriser à se placer sous le régime de la permission de voirie « il suffit de considérer, par une simple fiction, que la commune, — personne morale privée, — adresse à la commune — personne morale publique — une demande de permission de voirie et de soumettre cette demande à l'instruction réglementaire prévue par la loi et les règlements... D'autre part, la crainte de voir les communes établir des tarifs exagérés pour la fourniture de l'énergie électrique aux particuliers n'est pas justifiée... De la loi du 5 avril 1884, il résulte que les redevances susceptibles d'être demandées aux habitants ne peuvent être perçues qu'en vertu d'un tarif approuvé par le préfet. »

Mais le ministre des Travaux publics ne partagea pas

(1) Lettre, en date du 23 avril 1910, du Ministre de l'Intérieur au Ministre des Travaux publics.

cette manière de voir et, notamment dans une décision en date du 18 août 1910, adressée au préfet du Gard à l'occasion du projet d'exploitation de la commune de Caveirac, il estimait que le régime de la permission de voirie, (sous lequel cette commune demandait à placer sa distribution), en supprimant l'enquête d'utilité publique, ne lui paraissait pas offrir une garantie suffisante aux consommateurs qui auraient à payer l'énergie électrique à un tarif pour lequel aucune publicité n'aurait été faite. La permission de voirie, laissant trop de place à l'arbitraire, ne saurait s'appliquer à une entreprise qui doit procurer des avantages à toute une collectivité. D'autre part, l'arrêté qui l'accorderait ne pourrait comporter aucune disposition afférente aux conditions commerciales (art. 5, loi de 1906).

Enfin, un des caractères de tout service public est sa permanence. Or la précarité de la permission semblait se concilier fort mal avec un organisme de ce genre.

C'est pourquoi l'on envisagea le régime de la concession qui conduirait à un contrat, consacré notamment par l'enquête au cours de laquelle le public aurait été appelé à examiner les conditions de toute nature et principalement les conditions de tarif maximum sous lesquelles l'énergie électrique serait mise à sa disposition. Le cahier des charges à adopter serait celui du 17 mai 1908.

Mais il était difficile d'admettre la fiction d'une commune s'accordant une concession à elle-même. D'autre part, du fait qu'une commune organise sa distribution d'énergie électrique en dehors des régimes de la loi du 15 juin 1906, il ne s'ensuit pas qu'elle échappe à toutes les prescriptions de la dite loi et de la réglementation qui en est issue, notamment à celles qui sont d'ordre public ou qui ont été édictées en vue d'assurer aux tiers intéressés et

aux consommateurs les garanties nécessaires. La loi de 1906 limite donc, par la soumission au contrôle, les droits généraux qu'ont les communes d'organiser leurs services publics comme elles l'entendent.

Le régime de la concession ne pouvait donc être appliqué sans modifications à l'exploitation par la commune.

On s'arrêta à un système mixte basé sur la rédaction d'un acte du même genre que le contrat de concession et qui, après enquête, serait soumis au Conseil municipal dont la délibération lui donnerait une existence légale. Cet acte, approuvé par le préfet, devrait comporter des dispositions arrêtées en conformité de celles du cahier des charges-type des concessions communales. Les modèles de police d'abonnement devraient y être joints.

De cette manière, la publicité et l'enquête exigées pour l'obtention d'une concession auraient lieu également dans chaque cas ; le fonctionnement du nouveau service pourrait ainsi être déterminé dans ses moindres détails et porté à la connaissance de tous les administrés. Bien entendu, la commune devait être soumise à l'obligation du contrôle.

C'est dans cette forme et sous ces garanties que furent accordées un certain nombre d'autorisations d'exploiter en régie.

Mais le besoin d'une solution plus adéquate se faisait sentir de plus en plus, et en présence de la situation économique nouvelle ainsi que des aspirations des municipalités, une réglementation précise et complète fut constituée sous la forme du décret et du cahier des charges-type de 1917 (1).

(1) L'étude de cette réglementation, commencée en 1914, fut retardée du fait des hostilités.

§ 3. — *La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de régie électrique municipale*

Il est certain que le Conseil d'Etat ne fut pas très favorable aux premières manifestations des régies communales sur lesquelles il fut consulté (1). Il semblait redouter de voir les communes s'affranchir trop fortement de la tutelle administrative, la multiplicité des opérations inhérentes à la gestion d'une régie ne permettant pas un contrôle sérieux de la part de l'autorité supérieure. La Haute Assemblée faisait valoir les arguments suivants : Le principe de la spécialité des personnes morales cantonne les Conseils municipaux dans leurs attributions purement administratives ; ceux-ci n'ont pas les connaissances soit commerciales, soit techniques suffisantes pour se lancer dans les affaires industrielles ou commerciales.

Le personnel de la régie n'étant pas soumis aux responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce, les pertes, en cas d'insuccès, retombent à la charge de la commune.

L'action économique d'une commune n'est pas licite quand elle constitue une intervention ayant pour effet de porter une atteinte volontaire et systématique à la liberté du commerce et de l'industrie.

La régie des services municipaux doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et ne doit être admise

(1) Se reporter à ce sujet aux avis du 15 mars 1900 (*Revue générale d'administration* 1900-1 (p.433) et du 1^{er} août 1903. La Bollène (Alpes-Maritimes).

que dans le cas où les circonstances économiques ne permettent qu'aux seules communes de poursuivre et de réaliser pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires.

Les communes ne doivent pas chercher une source de bénéfices dans l'exploitation directe de leurs services (1).

Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat se modifia peu à peu dans un sens favorable aux régies, au fur et à mesure que s'affirmaient davantage les motifs (que nous avons précédemment passés en revue) pour lesquels les Municipalités étaient appelées à demander l'exploitation directe. C'est pourquoi, lors de l'élaboration des décrets et du cahier des charges de 1917, le Conseil d'Etat se montra beaucoup plus libéral à l'égard des communes et s'attacha à donner au service de la régie la plus grande autonomie compatible avec son caractère administratif. Les circonstances du moment ne furent certainement pas étrangères à ce revirement. Se rendant compte de la nécessité, pour les communes, d'améliorer leurs finances, il autorisa la réalisation de bénéfices et cessa de considérer la régie comme une mesure exceptionnelle.

Enfin, dans l'application ou l'interprétation de la réglementation actuelle, la Haute Assemblée se montre des mieux disposées à l'égard des régies municipales.

A ce sujet, on peut se demander s'il n'y aurait pas un certain danger pour l'avenir à ne pas contrôler plus strictement la liberté d'action des communes qui risquent de se lancer inconsidérément dans des entreprises au-dessus de leurs forces. Nous n'entendons pas là limiter le champ

(1) Lettre du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, au Ministre des Travaux publics, en date du 30 novembre 1907 (demande présentée par la commune d'Homécourt) et décision ministérielle du 18 août 1910 (demande présentée par la commune de Caveirac).

d'action de la régie municipale et, notamment, de la régie d'électricité, mais simplement surveiller l'application de ce régime qui, comme celle de toute nouveauté, demande à être conduite avec la plus grande prudence. Il ne faudrait pas que la crainte d'un monopole capitaliste de fait obligeât les consommateurs à se courber sous le joug d'un socialisme déguisé.

§ 4. — *La réglementation actuelle*

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, elle était implicitement prévue dans les articles 22, 24, 26, § 6 du cahier des charges des concessions communales relatifs au rachat des concessions, à la déchéance éventuelle du concessionnaire, enfin à la reprise des ouvrages de production et de distribution en fin de concession.

D'autre part, aux termes de l'article 18 de la loi de 1906 « Des règlements d'administration publique déterminent, »

.

8° Et en général toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi ».

C'est par application de ce paragraphe qu'a été instituée la réglementation des régies d'électricité qui a donné lieu :

1° A un décret, en date du 8 octobre 1917, portant règlement d'administration publique, rendu pour l'exécution de l'article 18 de la loi du 15 juin 1906 et fixant les conditions de l'exploitation en régie des distributions d'énergie électrique par les communes ou les syndicats de communes.

2° A un décret du 30 août de la même année, approuvant le cahier des charges-type pour l'exploitation en régie d'une distribution d'énergie électrique par une commune

ou un syndicat de communes, rendu par application de l'article 6 de la loi du 15 juin 1906.

3° A un cahier des charges-type approuvé par le décret ci-dessus et lui-même en date du 30 août 1917.

Enfin, une circulaire du ministre des Travaux publics adressée aux préfets, le 8 décembre 1917, décide, d'une part, que désormais toutes les demandes d'autorisation de construction ou d'exploitation en régie, formulées par les communes ou les syndicats de communes, devront être instruites et autorisées en conformité des décrets précités ; d'autre part elle prescrit, en vertu des pouvoirs conférés au ministre par l'article 16 de la loi de 1906, que les dossiers de ces demandes doivent être transmis au ministère des Travaux publics avant que soit accordée l'autorisation d'exploiter, même dans les cas où l'article 1^{er} du règlement du 8 octobre 1917 confère aux préfets le droit de statuer personnellement. De cette manière, l'Administration supérieure sera mise à même de se rendre compte des perfectionnements que l'application pratique de ces textes révélera la nécessité d'y apporter.

§ 5. — *La régie de 1917 et le développement de l'énergie électrique*

Le service public de l'énergie électrique n'a pas tardé à acquérir une importance considérable. Déjà avant la guerre, beaucoup de communes des pays de montagne où la force hydraulique ne manque pas, jouissaient de l'éclairage et de la force motrice jusque dans les plus pauvres chaumières. De jour en jour, les campagnes sont davan-

tage pénétrées par les réseaux électriques. Cette diffusion de l'électricité sur tout le territoire a été facilitée par la régie directe.

On comprit vite la nécessité de modifier et surtout de compléter la loi de 1906, dont le cadre devenu trop étroit empêchait l'exécution, en France, d'un vaste programme d'amélioration et d'accroissement des usines productrices et des réseaux de distribution dont l'urgence était évidente. La possibilité pour les communes de créer et d'exploiter en régie des réseaux faiblement productifs et délaissés pour ce motif par les entreprises privées, constituait un premier pas en avant dans cette voie. La loi du 19 juillet 1922, modifiant la loi de 1906, et créant de grands réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension et des lignes de jonction des usines entre elles (super réseau national — Feeders — 120 à 150.000 volts), en constituait un autre non moins important. Il fallait, en effet, ne pas laisser s'établir sur le territoire, sans plan d'ensemble, de multiples réseaux qui auraient fait souvent double emploi.

On ne peut mieux faire que de citer ici quelques-unes des considérations mises en avant par M. Goy, sénateur, dans le rapport présenté par lui au Sénat avant le vote de la loi de 1922. « Son but principal (du projet de loi alors voté par la Chambre) est de permettre aux usines productrices d'énergie de s'entraider, de se secourir quand les unes ont des excédents de force et quand les autres ont besoin d'un supplément... La création de grandes usines thermiques et hydrauliques jointes entre elles s'impose parce que le coût de la production est moins élevé chez elles que chez les petites... Les groupements projetés joueront à la fois le rôle d'organes de compensation et de répartition d'énergie :

1° De compensation, en permettant aux centrales jonctionnées d'échanger leurs excédents dans des conditions qui seront déterminées par un règlement auquel tous les associés seront tenus d'adhérer.

2° De répartition, en mettant à la disposition des distributeurs éloignés des centres de production la force ou la lumière dont ils peuvent avoir besoin ». M. Goy ajoute que si l'on ne peut refuser à l'organe collectif d'utiliser son énergie quand elle se trouve sans emploi, le rôle normal de ce dernier ne comportera pas la vente au détail de l'énergie.

Il n'est pas sans intérêt de reproduire également les lignes suivantes (1) parues à ce sujet dès 1917. « Les circonstances paraissent devoir conduire automatiquement à l'établissement d'un système de grandes lignes de transport à haute tension, issues des régions particulièrement fertiles en ressources hydrauliques et suivant des directions étudiées et déterminées d'avance, lignes sur lesquelles viendraient se greffer les réseaux secondaires créés au fur et à mesure des besoins économiques des contrées traversées... »

Il est permis de prévoir qu'au développement de ces grands réseaux de transport installés par de puissantes sociétés industrielles, correspondra l'essor d'une multitude de petites distributions rurales, dont l'exploitation dans chaque commune, deviendra un organisme purement local géré, comme tout autre service public, par des groupements d'administrés, sous le contrôle de la municipalité ». Voilà certainement le mode d'activité le plus intéressant de la part des communes.

(1) Extrait d'un article de J. de RIGNEY publié dans la *Revue générale d'électricité* à la date du 1^{er} décembre 1917.

Sans attendre le vote de cette loi du 19 juillet 1922, un certain nombre de réseaux de jonction avaient déjà été construits et concédés. On peut citer entre autres le réseau électrique d'Etat des régions libérées, qui a motivé une loi spéciale en date du 11 août 1920. D'autre part, en vue d'assurer l'électrification des voies ferrées de l'Orléans et du Midi, ces compagnies ont demandé l'autorisation de construire de grands réseaux de jonction entre de nombreuses usines du Plateau central et des Pyrénées. Enfin diverses sociétés privées ont construit des réseaux, parmi lesquels on peut citer le réseau des Alpes (de la Haute-Isère à Lyon), le réseau du Centre, etc.

Ainsi que nous venons de le voir, la loi du 16 octobre 1919 se trouve intimement liée à celle du 19 juillet 1922. Elles procèdent d'une même idée directrice, à savoir la meilleure utilisation de nos richesses naturelles (1).

§ 6. — *Régies intercommunales et réseaux ruraux*

Une des formes les plus intéressantes sous laquelle s'est manifesté ce développement de l'énergie électrique auquel nous faisons précédemment allusion, est celle du réseau rural destiné à fournir non seulement l'éclairage, mais encore la force motrice dans les campagnes les plus reculées.

De quelle manière peuvent le mieux se grouper les collectivités agricoles pour assurer l'établissement d'un réseau

(1) On estime qu'en France les forces hydrauliques en étiage sont d'environ 9 millions de chevaux.

rural et son fonctionnement dans des conditions à la fois pratiques et économiques.

D'après la loi du 5 août 1920, ces groupements peuvent se constituer soit en sociétés coopératives, soit en associations syndicales, soit en sociétés d'intérêt collectif, soit enfin en syndicats de communes prévus par la loi du 22 mars 1890 complétée et modifiée par la loi du 13 novembre 1917. « Il semble que ce soit sous cette dernière forme que puisse être réalisé, dans les meilleures conditions, l'effort collectif des budgets municipaux, la solidarité et la mise en commun des intérêts et des ressources des contrées diverses qui, isolées, n'auraient pas les moyens d'entreprendre des améliorations d'ordre général (1) ».

Une des premières et des plus importantes régies intercommunales est le syndicat intercommunal d'électricité du pays de Gex (Ain). Autorisé, par arrêté préfectoral du 2 février 1921, à construire et exploiter en régie sur son territoire la distribution publique de l'énergie électrique à tous usages, le syndicat se heurta au refus opposé par certains propriétaires de laisser établir les lignes sur leurs terrains et dû solliciter la déclaration d'utilité publique qui fut prononcée par un décret en date du 28 juin 1922.

Il est à remarquer que le territoire de la régie intercommunale est fractionné ; une des communes, celle de Versonnex est traversée, en cours de route (sans qu'il soit établi de distribution à son profit), par l'une des lignes du réseau destiné à alimenter les trois communes de Sauverny, Grilly et Mourex qui font partie du Syndicat, mais se

(1) Rapport sur les moyens financiers propres à assurer la réalisation des réseaux de distribution d'énergie électrique, présenté par M. Louis Tardy, Directeur Général de l'Office National du Crédit agricole (11 juillet 1922).

trouvent séparées du groupement principal des communes. L'article 3 du cahier des charges-type, autorisant une régie à desservir toute entreprise située hors de son territoire, semble donner au Syndicat le droit d'établir, au travers du territoire non syndiqué, la ligne nécessaire pour aller alimenter les autres communes (1). L'article 2 du décret de 1917 assimilant, d'autre part, les régies à des services concédés, cette régie du pays de Gex devient, par la déclaration d'utilité publique, assimilable à un réseau d'Etat déclaré d'utilité publique, dont l'établissement et l'exploitation sont possibles sur le territoire de toute commune que le réseau ne fait que traverser sans y faire de distribution.

Le cahier des charges de cette régie intercommunale est semblable au cahier des charges-type de 1917.

Le syndicat du pays de Gex (Ain), a eu pour but de constituer un réseau rural s'étendant sur toutes les communes syndiquées. La subvention demandée à l'Etat se monte à 650.000 francs, c'est-à-dire au tiers des dépenses à la charge des communes, qui est le taux généralement accordé par le ministère de l'Agriculture. Le projet prévoit la construction : 1^o d'un réseau primaire à haute tension (15.000 volts), dont la longueur serait de 57 kilomètres ; 2^o d'un réseau à basse tension. La longueur totale des lignes secondaires sera d'environ 50 kilomètres.

Le réseau rural devant être établi par cette régie intercommunale serait donc très important.

L'établissement des régies intercommunales et des syndicats de communes vient en application et en extension

(1) Décision ministérielle (Travaux Publics) en date du 20 mars 1922. Vue sans observations par le Conseil d'Etat lors de la déclaration d'utilité publique du réseau du Syndicat.

des principes ressortant de la circulaire du 19 octobre 1919 (Travaux publics), au sujet de l'emploi généralisé de l'énergie électrique en vue de la réorganisation économique du pays. « Il ne suffit pas d'organiser la production et le transport de l'électricité. Les deux lois précitées (16 octobre 1919 et projet de la loi du 19 juillet 1922), ne donneront leur plein effet que si les consommateurs convenablement groupés sont mis en mesure d'utiliser l'énergie amenée des centrales aux postes de transformation.

Nombreuses sont les utilisations agricoles de l'énergie, qu'il s'agisse de motoculture électrique, de travaux exécutés à la ferme, de traitement des produits hors de la ferme par des coopératives (battage, laiterie, fromagerie, vinification, brûlerie, meunerie, distillerie, etc.), des pompes pour irrigations et assainissements, ou des industries rurales ».

Cette circulaire très détaillée a été complétée par celle du 15 juin 1920 adressée par le sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture, aux ingénieurs en chef du génie rural, en vue de leur donner des instructions sur le rôle du génie rural dans la création des réseaux ruraux de distribution d'énergie et sur le mode de détermination de la participation financière de l'Etat à ces entreprises. A ce sujet, il importe de ne pas confondre les ingénieurs du service du contrôle, dépendant du ministère des Travaux publics, avec les ingénieurs du génie rural qui sont rattachés au ministère de l'Agriculture. Ces derniers, recrutés dans une section spéciale de l'Ecole des eaux et forêts de Nancy, et dont le rôle acquiert de plus en plus d'importance, sont appelés à donner leur avis notamment au sujet des projets d'établissement des réseaux.

Ajoutons qu'un décret du 25 mars 1922 a institué une

commission interministérielle chargée d'établir un programme de la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes. En effet, la concession et le contrôle des grandes entreprises de distribution rentrent dans les attributions du ministère des Travaux publics ; d'autre part, la constitution des syndicats de communes ne peut avoir lieu sans l'approbation du ministère de l'Intérieur, auquel il appartient d'exercer un contrôle sur les budgets des départements et des communes appelés à participer aux dépenses d'installation ou d'entretien de ces réseaux ; enfin la création des ressources nécessaires pour permettre au ministère de l'Agriculture de subventionner les entreprises de distribution dans les campagnes ne peut être réalisée sans le concours du ministère des Finances.

§ 7. — *Difficultés rencontrées dans l'établissement
des réseaux ruraux*

Si on examine la situation actuelle des campagnes, on constate que les distributions y sont peu nombreuses, ainsi que d'un tracé incommode. Les agriculteurs ont rencontré de très grandes difficultés dans l'établissement des réseaux ruraux. Cela tient au fait que ceux-ci doivent être très étendus et deviennent par suite très coûteux. On ne compte guère que 50 abonnés par kilomètre de ligne à haute tension dans les secteurs ruraux, tandis qu'il en existe 1500 en moyenne dans les villes (1). La consommation est aussi irrégulière que faible en comparaison de l'importance des réseaux ; elle est estimée à 10 ou 12 ki-

(1) Rapport de M. Tardy, déjà cité.

lowatts par habitant. Il s'ensuit une déperdition d'énergie très grande le long des lignes.

L'énergie hydroélectrique revient à un prix variant de 2.000 à 5.000 francs par kilowatt installé et on peut évaluer à 80.000 francs environ le prix de revient d'un réseau rural par commune d'importance moyenne.

En ce qui concerne la contribution financière de l'Etat et des agriculteurs intéressés, trois modes peuvent être envisagés (1) :

1^o Avances de l'Office du crédit agricole.

2^o Souscriptions des intéressés.

3^o Subventions du génie rural (ministère de l'Agriculture).

Il convient de rappeler que depuis sa création, le service technique du génie rural a favorisé le développement, sous toutes ses formes, de l'industrie agricole et des améliorations foncières, non seulement grâce au concours dévoué et éclairé de ses ingénieurs, mais encore au moyen de propositions de subventions, toutes les fois que les travaux exécutés étaient profitables à l'intérêt général.

En ce qui concerne les souscriptions des agriculteurs intéressés (2), il semble que ceux-ci apporteront leur argent sans inquiétude pour un placement obligataire très sûr, en vue d'une opération d'utilité collective qui sera réalisée sur place, sous leurs yeux et pour leur propre avantage. On pourra obtenir un taux d'intérêt relativement faible si l'on fait bien comprendre aux habitants que c'est eux-mêmes, en définitive, qui paieront leurs coupons sous

(1) Voir note (1) page précédente.

(2) Voir un rapport de M. Préaud, Ingénieur du Génie rural, *L'établissement des réseaux ruraux de distribution d'électricité dans la région lorraine*. Juin 1922, Berger Levrault.

forme soit de contributions communales extraordinaires, soit de surtaxes sur le prix du courant électrique qu'ils consommeront. Il faut mettre en évidence aussi cet argument qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un placement financier, mais bien d'une participation à une entreprise mutuelle qui apportera à chacun des prêteurs, d'une part, un revenu en espèces, et d'autre part, un avantage en nature très important qui est la possibilité de l'emploi du courant électrique.

Quant aux avances ou subventions de l'Etat, le projet du ministre de l'Agriculture actuellement en discussion, prévoit la mise à la disposition des collectivités, d'une somme de six cent millions, qui servirait à leur attribuer des avances à 4 0/0 remboursables en 30 ans et dont le chiffre atteindrait 50 0/0 du capital à engager. Mais le montant en est nettement insuffisant. Les projets présentés pour être exécutés en 1923 n'atteignent-ils pas 200 millions ? On semble à l'heure actuelle tendre à faire verser la subvention de l'Etat, non point sous la forme d'un capital une fois donné, mais sous forme d'annuités servant à amortir les capitaux empruntés.

Pour en terminer avec les réseaux ruraux qui sont si étroitement liés à l'exploitation en régie directe, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

Tout d'abord, le cultivateur a besoin d'apprendre à utiliser l'énergie électrique. Il faut lui montrer tous les services qu'elle peut lui rendre. La question de l'établissement des ouvrages de production, de distribution et surtout d'utilisation générale a besoin d'être étudiée à fond ; il ne faut pas se contenter de solutions qui ne conviennent qu'à des cas d'espèce et il y a lieu de s'applaudir à ce point de vue de la constitution de la commission interministérielle précitée.

Les installations doivent être exécutées et entretenues d'une manière conforme aux véritables intérêts régionaux et il semble que la régie électrique municipale, soit sous sa forme simple, soit sous celle de la régie intercommunale, puisse donner à ce point de vue aux agriculteurs une garantie durable.

§ 8. — *Régies électriques antérieures au décret de 1917*

Nous avons déjà vu que certaines communes avaient demandé et obtenu l'autorisation d'exploiter en régie des services de distribution, ou même de production, avant que le décret du 8 octobre 1917 ait institué les formalités auxquelles doivent se soumettre dans ce cas les Municipalités. Quel allait être le sort de ces services fonctionnant sous un régime antérieur ?

Aux termes de l'article 2 du dit décret : « Il (le service de distribution) est soumis aux prescriptions du présent décret et assujetti au même contrôle qu'un service concédé les distributions en régie sont ainsi assimilées à des concessions, et l'article 26 de la loi : « sont maintenues dans leur forme et teneur les concessions et permissions accordées par des actes antérieurs à la présente loi », leur semble donc bien applicable. Par suite, aucune modification ne devait être apportée, lors de la promulgation de la loi, au régime des régies antérieures. Mais il n'est pas douteux qu'au cas de changements dans les anciens modes d'exploitation, les régies modifiées doivent tomber sous le coup de la nouvelle réglementation.

Toutefois l'application de ce principe juridique rencontra

quelques difficultés dans la pratique, et à ce sujet il paraît intéressant de citer le cas des Municipalités d'Elbeuf et de Bordeaux notamment, qui ont fait valoir certains arguments dans le but de se soustraire à cette obligation.

En 1921, la Municipalité d'Elbeuf refusait de réorganiser son exploitation en régie en conformité des décrets de 1917, sous prétexte que la concession antérieure, rachetée il est vrai en 1911, remontait à 1897, c'est-à-dire avant la promulgation de la loi de 1906. L'Administration fit ressortir (1) « que toute modification à une concession antérieure à 1906 entraîne novation dans le contrat et a pour effet d'obliger le concessionnaire à adopter le régime de la loi de 1906. Or, au cours des hostilités et dans les années qui suivirent, la Municipalité a fait subir aux clauses primitives de la concession diverses modifications importantes concernant le prix de vente de l'électricité. On se trouve donc en présence d'une situation nouvelle dont la régularisation s'impose incontestablement ». La résistance de certaines Municipalités à se soumettre au nouveau régime fut d'ailleurs quelquefois assez vive ; elles arguaient de l'état de choses local auquel la nouvelle réglementation ne s'appliquait qu'imparfaitement ou encore du fait que le système d'exploitation existant donnait toute satisfaction.

La Municipalité de Bordeaux opposa un refus semblable. La ville ayant racheté la concession qu'elle avait accordée à la Compagnie d'éclairage en 1904, a pris la décision d'exploiter en régie la dite distribution, mais ne l'a pas soumise au régime institué par le décret du 8 octobre 1917.

Les arguments invoqués par le Maire en vue du maintien

(1) Décision ministérielle (Travaux Publics) en date du 9 février 1922.

de cette régie non réglementaire, fonctionnant depuis le 1^{er} juillet 1919, peuvent être ramenés aux deux suivants (1) :

D'une part la municipalité ayant groupé sous une direction unique les distributions de gaz et d'électricité, une unification aussi parfaite que possible est réalisée dans l'organisation financière et dans l'exploitation de ces deux sortes de distributions.

D'autre part, la direction de la régie se trouvant, d'après le décret de 1917, confiée à un Conseil d'administration dont les membres ne peuvent être pris parmi les conseillers municipaux et enfin les délibérations de ce Conseil étant exécutoires par elles-mêmes dans la majeure partie des cas, il y aurait lieu de craindre que l'étude de questions importantes telles que l'équilibre du budget de la régie, la construction d'usines nouvelles et, principalement, la fixation des prix de vente de l'énergie ne puissent être soumises au Conseil municipal, d'où il pourrait résulter de graves inconvénients pour l'avenir.

Il semble que les craintes de la Municipalité soient purement imaginaires. Sans insister sur ce fait qu'il est inadmissible de voir une commune écarter délibérément l'application d'un décret, il suffit de jeter un coup d'œil sur les nombreuses régies électriques fonctionnant depuis un temps déjà appréciable et en parfaite conformité avec les textes réglementaires, pour constater que jamais aucun danger de ce genre ne s'est manifesté. Il est facile de faire ressortir que si les deux sortes de distributions (gaz et électricité) procèdent d'un même principe, il n'en est pas

(1) Rapport du 6 avril 1921 de M. l'Ingénieur en Chef du Contrôle de la Gironde et Décision ministérielle (Travaux Publics) du 2 décembre 1921.

moins vrai que leur nature et leur réglementation sont fort différentes et que l'exploitation ne saurait être identique dans les deux cas. De plus, le décret de 1917 donne à la Municipalité le pouvoir de contrôler la régie et d'étudier les questions auxquelles elle peut être intéressée lors de la discussion du budget. Le contrôle du Maire et du Conseil municipal est même très étroit. Rappelons que les Maires ont le droit de nommer les membres du Conseil d'Administration de la régie.

Quoi qu'il en soit, les résultats de la régie de Bordeaux sont satisfaisants, tant au point de vue financier qu'au point de vue technique. Les bénéfices au 31 décembre 1921 ont été de 129.187,20. La Municipalité est en train de rechercher la meilleure solution, soit sous la forme d'une régie régulière (décret de 1917), soit sous la forme d'une Société fermière, dont les conditions à débattre devront être soumises à l'examen du Conseil d'Etat.

CHAPITRE IV

LA RÉGIE DE 1917 CONSIDÉRÉE AU POINT DE VUE ADMINISTRATIF

La loi de 1906 venant innover dans une matière où tout était à créer, ne pouvait avoir pour but que d'instituer un cadre très général pour l'application de ses dispositions.

Par suite, rien d'étonnant à ce qu'il ne soit nulle part fait allusion aux exploitations en régie communale.

Le Parlement incorpora, dans l'article 18, un paragraphe 8 qui laissait à un règlement d'administration publique le soin de compléter la loi en édictant toutes mesures nécessaires à son exécution. C'est donc en vertu du dit paragraphe qu'a été pris le décret du 8 octobre 1917, fixant les conditions d'exploitation en régie par les communes, ainsi que le décret du 30 août 1917, portant approbation du cahier des charges-type correspondant.

Nous allons poursuivre l'étude de la régie électrique municipale et serrer de plus près le sujet en nous plaçant au point de vue administratif.

Nous examinerons, tout d'abord, dans quelles conditions est accordée à la commune l'autorisation d'exploiter elle-même ses ouvrages de production ou de distribution. Puis nous indiquerons la manière dont cette régie est gérée. Nous parlerons ensuite de l'exploitation de celle-ci, ainsi

que des dispositions d'ordre technique qui lui sont applicables. Nous envisagerons, d'autre part, le cas où le régime de la régie peut être étendu aux usines productrices (loi du 16 octobre 1919). Enfin nous ferons connaître la procédure de retrait d'autorisation, Nous terminerons ce chapitre en étudiant la personnalité de la régie instituée par le décret de 1917.

§ 1. — *Comment est accordée l'autorisation d'exploiter en régie*

Aux termes de l'article premier du décret du 8 octobre 1917, l'autorisation d'exploiter en régie une distribution d'énergie électrique est donnée à une commune ou à un syndicat de communes, lorsque l'établissement de la distribution ne comporte pas de déclaration d'utilité publique et est soumise à un cahier des charges conforme au type approuvé par décret délibéré en Conseil d'Etat : 1^o Par le préfet, si la distribution ne s'étend que sur des communes situées dans un même département ; 2^o par le ministre des Travaux publics, sur l'avis conforme du ministre de l'Intérieur, si elle s'étend sur des communes situées dans plusieurs départements.

L'autorisation est donnée par décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport des ministres des Travaux publics et de l'Intérieur, lorsque les conditions énumérées ci-dessus ne sont pas toutes remplies.

Cet article 1^{er}, n'est, en réalité, que l'application au cas des régies des dispositions *mutatis mutandis* des articles 6 et 7 de la loi de 1906, sous la réserve que la commune ne pouvait s'accorder à elle-même l'autorisation qui doit être

donnée par le préfet, même si la régie ne s'étend que sur une seule commune.

Il est à remarquer également que le ministre des Travaux publics, dans le cas où il est appelé à statuer, n'a plus, comme en matière de concession, à prendre sa décision après un « simple avis » du ministre de l'Intérieur, mais bien sur l'« avis conforme » de son collègue. L'autorisation exige donc l'accord complet des deux ministres.

Il résulte de l'article 1^{er} précité que les régies peuvent être déclarées d'utilité publique tout comme une concession. Aucune disposition d'ailleurs, du titre V de la loi de 1906 ne retire aux communes le bénéfice de la déclaration d'utilité publique, qu'elles tiennent de leur qualité même d'établissements publics.

D'autre part, le § 2 de l'article 2 du décret de 1917, assujettit ce service au même contrôle qu'un service concédé.

Il en découle que, sous réserve de son caractère juridique spécial, tous les règlements rendus pour l'application de la loi de 1906 sont applicables à la régie, notamment l'arrêté du 30 juillet 1921, déterminant les conditions techniques d'installation des réseaux d'énergie électrique.

§ 2. — *Par qui est gérée la régie*

L'exploitation est confiée, pour le compte de la commune ou du syndicat de communes, à une administration spéciale. Il est à remarquer que le décret n'a pas voulu confier à la Municipalité elle-même la gestion de la régie, — décision de la plus élémentaire prudence — la direction d'un service aussi important pour les administrés devant être centralisée entre les mains d'un groupe de personnes spé-

cialisées. De cette manière, l'autonomie nécessaire à la bonne marche d'un service de cette nature semble réalisée et, cependant, la gestion en reste soumise au contrôle étroit de la Municipalité.

L'administration de la régie comprend un Conseil d'administration composé de quatre membres nommés pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans et d'un directeur. Les membres de ce Conseil d'administration ainsi que le directeur sont nommés par le maire, avec l'agrément du préfet, et ne peuvent être relevés de leurs fonctions que dans les mêmes formes. Nous trouvons dans cette obligation de soumettre ces nominations à l'agrément du préfet une certaine analogie avec les conditions d'attribution des concessions communales qui ne deviennent définitives qu'après son approbation.

On remarquera que le directeur de la régie, bien que faisant, de droit, partie du Conseil d'administration, n'est pas nommé pour un temps déterminé. Cette mesure s'imposait pour assurer une continuité indispensable au bon fonctionnement de la régie.

Le directeur de la régie assure la gestion du réseau, passe les marchés et les traités, représente la régie en justice et fait tous les actes conservatoires. « En cas d'absence, il est remplacé, non par un membre du Conseil d'administration mais par un des fonctionnaires du service, désigné par le maire, sur la proposition du Conseil » dit l'article 13. (Il s'agit naturellement du Conseil d'administration et non du Conseil municipal).

L'article 8 a prévu des incompatibilités qui s'imposaient. C'est ainsi qu'aucun membre du Conseil ne peut être choisi parmi les titulaires d'un mandat électif, non seulement dans la commune, mais même dans le département, ni

parmi les entrepreneurs ou fournisseurs du service à un titre quelconque. D'autre part, le directeur ne peut être nommé président du Conseil d'administration.

Les fonctions de membre du Conseil sont rétribuées par des jetons de présence dont le montant est fixé par le Conseil municipal. Nous trouvons là une intention bien nette du législateur de différencier le fonctionnement du service de la régie, qui est cependant un organisme communal, de celui de l'Assemblée municipale dont les membres exercent gratuitement leurs fonctions.

Le Conseil d'administration se réunit, au moins une fois par mois, sur la convocation de son président ou sur l'invitation du maire.

Il résulte de ce que nous venons de voir que ce dernier a un droit de surveillance effectif sur le fonctionnement de la régie qui intéresse, en effet, au premier chef, le budget municipal.

En ce qui concerne les rapports du Conseil d'administration et de l'ingénieur en chef du contrôle, l'ordre du jour de chaque réunion doit lui être adressé huit jours à l'avance ; il peut assister aux séances avec voix consultative. Le fait pour l'ingénieur en chef de prêter son concours aux membres du Conseil assure ici une garantie — non des moindres — du bon fonctionnement de l'entreprise.

§ 3. — *Attributions du Conseil d'administration*

Elles sont fixées par l'article 2. Le Conseil d'administration statue sur la proposition du directeur.

1^o Règle l'organisation générale du service ;

2° Arrête les dispositions à soumettre à l'administration municipale pour les cadres du personnel, les traitements, les allocations accessoires et les pensions de retraite.

Le Conseil municipal décide donc de l'importance du personnel et des dépenses correspondantes. Ce pouvoir est justifié du fait que le budget de la régie doit être approuvé par le maire aux termes de l'article 17. Il est donc tout naturel de soumettre, préalablement, à la Municipalité toutes les dispositions susceptibles de grever celui-là.

3° Fixe les règles applicables au recrutement, à l'avancement, à la discipline et aux conditions du travail ;

4° Nomme les chefs de service et tous les agents ;

5° Décide l'exécution des travaux de grosses réparations ;

6° Adresse au préfet, pour être soumises au Conseil municipal, des propositions en vue de l'exécution des travaux complémentaires ;

7° Approuve les marchés et traités relatifs aux divers services ;

8° Approuve les décomptes d'entreprises supérieures à 10.000 francs ;

9° Autorise le directeur, pour tout ce qui concerne l'exploitation, à intenter ou soutenir les actions judiciaires et à accepter les transactions ;

10° Etablit les tarifs dans les limites des maxima fixés par le cahier des charges ;

11° Vote le budget de la régie et délibère sur les comptes.

Le dernier alinéa de l'article 11 laisse au Conseil d'administration le soin de décider s'il convient de procéder par voie d'adjudication publique ou de traités à l'amiable, avec ou sans appel à la concurrence, en ce qui concerne la passation des marchés. Celui-ci peut également décider que les travaux seront exécutés en régie et les achats effec-

tués sur simple facture. Or, d'après l'ordonnance du 14 novembre 1837, en matière de marchés de travaux publics, l'adjudication est de règle ; les marchés de gré à gré, sauf dans des cas exceptionnels — énumérés dans l'article 1^{er} — sont entachés de nullité. Celle-ci, fondée sur l'incapacité, ne peut être invoquée que dans l'intérêt de la personne administrative ; l'entrepreneur ne saurait s'en prévaloir. Cette exception à des règles générales en matière de marchés de travaux publics semble indiquer que le Conseil d'Etat a voulu dégager le Conseil d'administration de règles trop étroites et lui laisser entière liberté pour statuer au mieux des intérêts de la commune. Il fallait que ce dernier ne risquât pas de se trouver dans l'impossibilité d'accepter un marché de gré à gré plus avantageux que ne l'aurait été une adjudication.

Cette disposition révèle le désir de la part de la Haute Assemblée d'affranchir la régie, dans une large mesure, de la tutelle administrative. Le Conseil d'administration peut donc recourir à tous les divers modes de passation de marchés et d'exécution de travaux publics qu'il jugera convenables.

Nous venons de voir qu'aux termes de l'alinéa 6 de l'article 2, le Conseil d'administration adresse au préfet des propositions pour l'exécution des travaux complémentaires, exécution devant être assurée par l'administration de la régie aux termes de l'article 4, qui charge également celle-ci de l'acquisition du matériel, de l'outillage et des matériaux nécessaires. D'autre part, cette dernière est appelée à donner son avis sur les projets de lignes nouvelles à ajouter au réseau et la Municipalité peut lui confier la construction de ces lignes qui seront exploitées par elle. Dans cette hypothèse, la régie se trouve agir à titre de régisseur.

Malgré l'étendue de ses pouvoirs, le Conseil d'administration est soumis à une tutelle étroite de la part du maire ; toutes ses décisions doivent être, en effet, immédiatement communiquées à ce dernier. Elles sont exécutoires dans les matières pour lesquelles l'approbation d'une autre autorité n'est pas exigée, soit par les lois et règlements, soit par les dispositions du présent décret, aussitôt que le maire a fait connaître qu'il ne s'y opposait pas et, en cas de silence du maire, le huitième jour après celui où la communication lui a été faite. Ces dispositions sont à rapprocher de celles qui ont été prévues pour les délibérations réglementaires des Conseils municipaux, exécutoires par elles-mêmes un mois après le dépôt de la copie de la délibération à la préfecture ou sous-préfecture, ou même avant, si, après 15 jours écoulés, le préfet a déclaré, par arrêté, qu'il ne s'opposait pas à l'exécution.

En cas de désaccord entre la Municipalité et le Conseil, il est statué par le préfet. La mission d'arbitre, confiée à ce dernier, rentre bien dans ses attributions de tuteur de la commune.

§ 4. — *Exploitation de la régie*

Le cahier des charges-type du 30 août 1917, pour la construction et l'exploitation directe en régie par les communes, n'est qu'une reproduction textuelle, *mutatis mutandis*, du cahier des charges-type (1) pour la concession d'une distribution d'énergie électrique par une commune ou un syndicat de communes, sous réserve qu'on a substitué le

(1) Approuvé par le décret du 17 mai 1908 mais non par celui du 28 juin 1921.

mot « régie » au mot « concessionnaire » et supprimé toutes les dispositions et les articles incompatibles avec ce mode spécial de construction et d'exploitation des réseaux électriques.

Les modifications apportées par le décret du 28 juin 1921, n'ont pas été introduites dans le cahier des charges des régies, car ces changements avaient surtout pour objet de remanier l'article 11 au point de vue de la détermination des tarifs au moyen de l'index économique. L'adoption de l'index avait pour but principal de rétablir l'équilibre financier des entreprises électriques compromis par la bouleversement résultant de la guerre et d'introduire dans le calcul des tarifs des éléments variables permettant de maintenir ceux-ci mieux en harmonie avec les conditions économiques. Des révisions périodiques des tarifs maxima auraient bien permis de réaliser cette harmonie, mais elles auraient eu l'inconvénient de placer le concessionnaire dans un perpétuel état d'instabilité, contraire à la prospérité de son entreprise.

La question ne se pose pas de la même manière pour les entreprises exploitées en régie qui n'ont pas à amortir des capitaux engagés, dans le délai assez court d'une concession, et pour lesquels l'inconvénient de la révision des tarifs ne se présente pas. D'ailleurs la période d'exécution du budget de la régie étant annuelle comme celle du budget communal, il conviendrait de faire subir aux tarifs, dans certaines limites, les remaniements imposés par les résultats de l'exploitation à la fin de chaque année.

La régie n'est autorisée à construire et à exploiter son réseau que dans les limites du territoire communal ou du syndicat de communes. Elle n'est pas astreinte à fournir d'énergie aux entreprises de transports en commun. L'ali-

mentation de ces dernières est assurée par les réseaux à haute tension institués en vertu de concessions de distribution aux services publics, s'étendant souvent non seulement sur plusieurs communes, mais même sur plusieurs départements, et qui comportent un cahier des charges spécial en date du 30 novembre 1909 (remplacé par celui-ci du 28 juin 1924). Exceptionnellement toutefois, il peut arriver que la régie dispose d'énergie en excédent. C'est pourquoi, en vertu de l'article 3 du cahier des charges, elle est autorisée — sous réserve qu'il n'en résulte aucune entrave au bon fonctionnement du service — à alimenter une entreprise de transports en commun ou des services d'une autre nature, même situés hors de la commune. Dans ce cas, elle peut avoir à solliciter d'une Municipalité voisine l'autorisation d'établir, sur le territoire de cette dernière, les canalisations destinées à alimenter soit une entreprise de transports en commun, soit un établissement public ou privé.

L'autorisation d'exploiter comporte le privilège d'éclairage nécessaire pour protéger la régie au début de son fonctionnement. Mais cette clause dangereuse a été très justement limitée aux premières années de l'exploitation. Comme pour un concessionnaire, si la régie abaisse les prix de vente pour certains abonnés, en dessous des tarifs maxima, elle est tenue de faire bénéficier des mêmes réductions tous les consommateurs placés dans une situation analogue. Elle doit tenir à cet effet un relevé à jour de tous les abaissements consentis, avec mention des conditions auxquelles ils sont subordonnés.

Sur tout le parcours de la distribution, la régie est obligée de fournir de l'énergie dans les conditions prévues au cahier des charges. Les contrats de fourniture de l'énergie

électrique sont établis sous la forme de polices d'abonnement conformes au modèle arrêté par le préfet sur la proposition du Maire autorisé à cet effet par le Conseil municipal.

Si l'on se demande quel est le tribunal compétent pour statuer sur les différends pouvant surgir entre la régie et les abonnés, il semble bien que ce soit le tribunal civil (1). En effet, les services administratifs ne sont pas justiciables des tribunaux de commerce puisqu'ils ne sont pas commerçants, même s'ils font quelquefois des actes de commerce. D'autre part, la police d'abonnement constitue un contrat d'un type nettement défini par le Code civil. Enfin la régie se comporte ici en personne privée dans tous les rapports qu'elle peut avoir avec les usagers de son service.

§ 5. — *Contrôle et dispositions d'ordre technique*

Le décret du 8 octobre 1917, dans le deuxième paragraphe de l'article 2, stipule que le service de la distribution en régie est soumis au même contrôle qu'un service concédé. Il y a donc lieu à ce sujet de se reporter à ce qui a été dit précédemment pour les concessions.

En ce qui concerne les dispositions techniques applicables aux régies, les projets de tous les ouvrages dépendant de la distribution devront être approuvés dans les formes prévues par la loi de 1906 et le décret du 3 avril 1908. D'après l'article 14 de la loi, les dits projets sont examinés par les

(1) Voir un article de M. Bougault dans la *Revue Générale d'électricité*, du 20 mai 1922.

représentants des services intéressés dans une conférence à laquelle prennent part, dans tous les cas, les représentants de l'Administration des P. T. T. Si l'accord ne se fait pas au cours de cette conférence, l'affaire est soumise au Comité d'électricité ; enfin dans le cas où les ministres intéressés n'adhéreraient pas à l'avis du Comité, il serait statué par décret en Conseil des ministres. Le décret de 1908 donne en détail la procédure à suivre pour l'instruction des projets, procédure que nous avons déjà eu l'occasion d'examiner à propos des concessions. La régie est tenue d'établir à ses frais les canalisations, sous-stations, postes de transformateurs, etc. ; nécessaires à la distribution. Cette dernière est alimentée au moyen d'un ou de plusieurs postes centraux situés sur le territoire communal et où viennent aboutir les lignes primaires en provenance de l'usine productrice. La régie est également tenue d'acquérir les machines et l'outillage nécessaires à l'exploitation.

Les branchements sur les canalisations établies sur ou sous les voies publiques et ayant pour objet d'amener le courant du réseau à l'intérieur des immeubles desservis jusques et y compris, soit la boîte du coupe-circuit principal, soit le poste de transformateur, seront installés et entretenus par la régie et feront partie intégrante de la distribution. Les installations intérieures chez les abonnés sont soumises à la surveillance de la régie qui peut se refuser à livrer le courant si les mesures imposées, avec l'approbation de l'ingénieur en chef, n'ont pas été observées.

Ajoutons que la régie est entièrement soumise pour l'établissement de son réseau aux dispositions de l'arrêté réglementaire du 30 juillet 1921 déterminant les conditions techniques auxquelles doivent satisfaire les distributions d'énergie électrique.

§ 6. — *Production de l'énergie électrique par les communes*

D'après l'article 5, paragraphe 3, du cahier des charges du 30 août 1917, les ouvrages destinés à la production de l'énergie et à son transport jusqu'à chacun des postes centraux du réseau, mentionnés plus haut, ne sont pas soumis aux dispositions du dit cahier des charges et doivent être établis, s'il y a lieu, en vertu de permissions distinctes.

Ce paragraphe vise également le cas qui ne manquera pas de se produire fréquemment à savoir : que la distribution communale sera alimentée par une usine et une ligne primaire situées en dehors du territoire de la commune et, par suite, hors du rayon d'action de la régie. C'est donc très justement que le cahier des charges n'a pas parlé de l'installation de l'usine de production.

En stipulant que les usines et les lignes primaires de transport seront établies en vertu de *permissions distinctes*, le cahier des charges fait, vraisemblablement, allusion par ce mot un peu vague, aux permissions de voirie nécessaires pour l'établissement sur les voies publiques des lignes d'amenée du courant. En ce qui concerne l'installation de l'usine qui pouvait être établie sans autorisation, antérieurement à la loi du 16 octobre 1919, du moment qu'elle ne rentrait pas dans la catégorie des établissements dangereux et insalubres, il est question ici des permissions de voirie nécessaires à l'entreprise pour empiéter sur la voie publique par l'installation d'ouvrages dépendant de l'usine.

Le cahier des charges pourrait paraître un peu laconique

en n'ayant pas prévu le cas — qui se présentera notamment dans les pays montagneux tels que l'Isère ou la Corrèze — où la commune disposerait, sur son propre territoire, de forces hydrauliques importantes. Mais la loi de 1906, dont il n'est qu'une annexe, s'applique uniquement aux ouvrages de distribution et, dans l'hypothèse que nous envisageons, la régie serait soumise pour l'installation de son usine productrice aux dispositions de la loi du 16 octobre 1919. Les communes auxquelles ont été accordées des concessions peuvent exploiter directement l'énergie des cours d'eau aux termes de l'article 23 de la dite loi qui a donc réalisé, en fait, l'extension possible du régime de la régie aux usines productrices d'énergie.

§ 7. — *Retrait de l'autorisation*

Le cahier des charges n'a pas prévu de durée à l'exploitation en régie, ce qui est très compréhensible. Il a substitué à la déchéance, le retrait de l'autorisation. Celui-ci est prononcé, après mise en demeure par le ministre des Travaux publics, au cas où la régie n'a pas présenté les projets d'exécution du réseau ou encore n'a pas achevé et mis en service les lignes de distribution dans les délais et conditions fixés par le cahier des charges.

Si la sécurité publique vient à être compromise, le préfet, après avis de l'ingénieur en chef du contrôle, prend, aux frais et risques de la régie, les mesures provisoires nécessaires pour prévenir tout danger et adresse à la commune une mise en demeure fixant le délai à elle imparti pour assurer à l'avenir la sécurité de l'exploitation. De même, si

l'exploitation vient à être interrompue en partie ou en totalité, il y est également pourvu aux frais et risques de la régie ; le préfet arrête les mesures à prendre pour assurer provisoirement le service de la distribution et adresse une mise en demeure fixant un délai à la commune pour reprendre le service.

Si, à l'expiration du délai imparti dans les deux cas prévus ci-dessus, il n'a pas été satisfait à la mise en demeure, le ministre des Travaux publics « peut » prononcer le retrait de l'autorisation. C'est toujours le ministre qui est qualifié pour retirer l'autorisation d'exploiter en régie, même lorsque celle-ci a été accordée par le préfet.

Remarquons qu'il y a obligation pour le ministre de prononcer le retrait si la régie n'a pas présenté les projets d'exécution ou si elle n'a pas achevé et mis en service les lignes de distribution dans les délais fixés. Au contraire c'est une faculté pour le ministre de prononcer le retrait dans le cas où la sécurité est compromise ou bien l'exploitation interrompue en partie ou en totalité.

§ 8. — *La personnalité de la régie*

La régie municipale, instituée par le décret du 8 octobre 1917, doit être classée au nombre des établissements publics communaux.

Quelles sont, en effet, les caractéristiques de l'établissement public ? On peut définir ce dernier : un service public spécial personnifié (1).

Or, nous retrouvons ces trois idées dans la régie en

(1) HAURIOU *Droit administratif*.

question. Tout d'abord, il y a bien ici gestion d'un service public, puisque nous avons vu précédemment que la distribution d'énergie électrique revêtait ce caractère. Puis, le décret de 1917 contient des dispositions d'ordre technique faisant de la régie un service très particulier. Enfin, en accordant à cette dernière la personnalité morale, on a entendu la séparer aussi nettement que possible, de l'Administration communale, pour lui donner toute l'autonomie compatible avec la législation municipale actuelle.

Le caractère d'établissement public est encore renforcé par les considérations suivantes : La régie est un membre de la commune puisque le Conseil d'administration et le directeur sont nommés par le maire et que toutes leurs décisions sont finalement soumises à l'approbation de ce dernier. Elle participe dans une certaine mesure aux droits de puissance publique. C'est ainsi qu'elle peut obtenir, tout comme un concessionnaire d'ailleurs, la déclaration d'utilité publique pour l'établissement de ses lignes et ouvrages. D'autre part, ce service est entièrement entretenu par les ressources de l'Administration puisque comme nous le verrons plus loin, le budget de la régie n'est en somme qu'une annexe du budget communal.

Enfin nous ferons remarquer que les voies d'exécution du droit commun ne peuvent être appliquées à ce service ne serait-ce qu'en raison de la répercussion immédiate qu'elles auraient sur les finances communales.

CHAPITRE V

LA RÉGIE DE 1917 CONSIDÉRÉE AU POINT DE VUE FINANCIER

Au cours de ce chapitre, nous exposerons d'abord la procédure d'affectation au budget de la régie des sommes nécessaires à son fonctionnement, ainsi que les rapports des deux budgets de la régie et de la commune. Nous examinerons ensuite les règles de la préparation du budget de la régie et sa composition. Nous montrerons les moyens pouvant être employés par la régie pour entrer en possession effective des sommes dont elle peut disposer et ferons connaître les principes posés par le décret de 1917 pour assurer un strict contrôle des dépenses de l'entreprise. Enfin nous exposerons la connexité des deux budgets de la régie et de la commune. Nous terminerons l'étude de la régie électrique municipale en faisant ressortir les avantages d'une collaboration étroite entre celle-ci et les entreprises privées de production et de distribution.

§ 1. — *Régime financier*

Le chapitre III du décret du 8 octobre 1917 traite du régime financier ainsi que de l'établissement du budget.

On retrouve dans ce texte le même souci de protection des finances communales de la part du Conseil d'Etat.

Les dépenses relatives à l'établissement des lignes neuves, aux travaux complémentaires, ainsi qu'à l'augmentation du matériel et de l'outillage, sont assurées au moyen de crédits votés à cet effet par le Conseil municipal et inscrits au budget de la commune (art. 14). Le Conseil municipal détermine les sommes que la commune met à la disposition de la régie comme fonds de roulement. Est, en outre, inscrit au budget communal, suivant les cas, soit en recettes, le montant des sommes auxquelles est évalué l'excédent des recettes annuelles de la régie sur les dépenses, soit en dépenses, le crédit nécessaire pour couvrir l'excédent à prévoir des dépenses annuelles sur les recettes (art. 16). Le maire doit à ce sujet fournir différentes pièces, notamment un rapport faisant ressortir la situation financière et économique de la distribution et signalant les causes d'accroissement ou de diminution de la consommation d'énergie, des recettes et des dépenses constatées ou à prévoir.

§ 2. — *Le budget de la régie*

Le budget des recettes et dépenses annuelles de la régie est préparé par le directeur, voté par le Conseil d'administration et approuvé par le maire. Il ne peut être modifié que dans les mêmes formes. Ce budget est divisé en deux sections : la première afférente aux recettes et aux dépenses annuelles ; la deuxième aux dépenses d'établissement, d'extension ou d'amélioration de la distribution et aux ressources destinées à y pourvoir.

§ 3. — *Première section du budget*

L'article 18 donne en détail la composition de cette première section.

Rien de particulier en ce qui concerne les recettes qui comprennent, entre autres, les produits divers et accidentels, y compris les fonds de concours versés pour le service de l'exploitation.

Parmi les dépenses figurent, notamment, les charges du capital d'établissement, comprenant :

- a) Les annuités de rachat des concessions antérieures ;
- b) Les intérêts, l'amortissement, les frais de timbre et de service des emprunts contractés par la commune pour l'établissement ou le rachat, la mise en exploitation, l'extension et l'amélioration de la distribution ;
- c) Les charges analogues qui correspondraient aux dépenses faites par la commune pour les mêmes objets et couvertes au moyen de ressources autres que les emprunts. L'évaluation de ces charges est arrêtée par le préfet sur la proposition du Conseil municipal.

§ 4. — *Deuxième section du budget*

La deuxième section est afférente aux dépenses de premier établissement, de roulement, d'extension ou d'amélioration de la distribution ainsi qu'aux ressources destinées à y pourvoir (art. 19). Il s'agit là de charges devant être amorties régulièrement.

Cette deuxième section comprend :

a) Les dépenses de premier établissement autres que celles qui seraient effectuées directement par les services municipaux pour la construction des installations nouvelles ;

b) Les dépenses de travaux complémentaires et d'acquisition de matériel ;

c) Le montant du fonds de roulement.

Ce sont toutes des dépenses ayant un caractère exceptionnel et nettement distinctes de celles mentionnées dans la première section (art. 18). Les recettes de cette deuxième section comprennent : d'une part, les sommes versées à la régie par la commune pour faire face aux dépenses dont nous venons de parler et d'autre part les sommes versées directement à la régie par des tiers, à titre de fonds de concours, pour participation aux dites dépenses.

§ 5. — *Fonctionnement de la régie au point
de vue financier .*

Les sommes allouées par la commune sont versées dans la caisse de la régie sur la production d'une délibération du Conseil d'administration, approuvée par le Maire, sur le rapport du service du contrôle communal constatant et certifiant l'état des besoins. Cet article 20 n'est pas très clair. Il semble, d'après la ponctuation, que ce soit la délibération du Conseil d'administration qui constate et certifie l'état des besoins, alors qu'il s'agit vraisemblablement du rapport du service du contrôle sur lequel se base le Maire pour approuver ou rejeter le contenu de la délibération du Conseil d'administration.

Un fonds de réserve est constitué (1) en vue de permettre les grosses réparations et le renouvellement du matériel. Le mode de constitution de ce fonds de réserve est réglé par l'acte autorisant l'exploitation directe. En vue de reconstituer ce fonds, il est prévu, dans la première section du budget, un chapitre de dépenses pour les grosses réparations et le renouvellement des installations et de l'outillage (art. 18 B., § 3). Aucun prélèvement ne peut être opéré sur le dit fonds de réserve qu'en vertu d'une délibération du Conseil d'administration approuvée, après avis du service du contrôle communal, par le Maire, qui en rend compte au Conseil municipal dans sa plus prochaine réunion. Il fait l'objet d'un compte hors budget dans les écritures de la régie. Le montant en est déposé dans la caisse du receveur municipal à un compte courant spécial. Les retraits ont lieu sur une demande du caissier, visée par le directeur de la distribution et par le Maire.

La période d'exécution du budget de la régie est la même que celle du budget communal. En fin d'exercice, les restes à recouvrer et les restes à payer sont ajoutés aux prévisions et autorisations du budget en cours. Les crédits non utilisés, afférents aux travaux d'établissement ou d'entretien, sont reportés de plein droit au budget de l'exercice suivant.

Aux côtés du directeur se trouve un caissier de la régie, nommé par le Maire, sur la proposition du Conseil d'administration. Il est justiciable de la Cour des Comptes et doit fournir un cautionnement dont le montant est fixé par arrêté du Maire. Le caissier de la régie dépose ses fonds en compte courant à la recette municipale. Ses comptes sont rendus dans les mêmes formes et délais que le compte de gestion du Receveur municipal.

(1) Comme il a été procédé en Angleterre dès la fin du siècle dernier.

Le compte administratif de la régie est présenté par le directeur dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice. Il est approuvé par le Conseil d'administration et arrêté par le Maire. Il est soumis au Conseil municipal.

Le directeur de la distribution doit tenir une comptabilité-matières, s'appliquant aux approvisionnements, au matériel, à l'outillage et au mobilier.

§ 6. — *Connexité du budget de la régie et du budget de la commune*

Ainsi que nous venons de le voir, il existe une interdépendance absolue entre les deux budgets de la régie et de la commune ; elle découle nettement de l'article 17 du décret, aux termes duquel le budget des recettes et dépenses annuelles de la régie, préparé par le directeur et voté par le Conseil d'administration, ne peut être approuvé par le maire qu'après inscription au budget communal du chiffre représentant l'excédent des recettes ou des dépenses de la régie. Cette connexité des deux budgets ressort encore de l'article 18 (paragraphe 5, alinéa b) qui prévoit l'inscription au budget de la régie des intérêts, de l'amortissement, des frais de timbre et de service, des emprunts contractés par la commune pour l'établissement ou le rachat, la mise en exploitation, l'extension et l'amélioration de la distribution.

Cependant, au point de vue financier la régie dispose d'une certaine autonomie pour la gestion de ses services sous le contrôle de la Municipalité. En effet, le Conseil d'administration est laissé libre d'approuver les marchés

et les traités relatifs aux divers services, ainsi que les décomptes d'entreprise supérieurs à 10.000 francs ; il autorise le directeur à intenter ou soutenir les actions judiciaires et même à accepter les transactions (art. 11).

Cette organisation financière paraît très heureuse du fait qu'elle associe étroitement à la gestion financière de la commune celle d'un service public des plus importants pour les administrés.

§ 7. — *Comment l'on peut envisager la collaboration de la régie et de l'entreprise privée en présence de la crise actuelle.*

Les charges que les Sociétés électriques ont eu à supporter pendant et surtout depuis la guerre sont considérables.

« L'ensemble des impôts ordinaires qu'acquitte une Société hydraulique, vendant de l'énergie aux bornes de ses machines, ressort à 38 francs en moyenne par kilowatt normal à l'usine ou, en supposant un coefficient d'utilisation de 50 0/0, 63 dix millimes par kilowattheure, auxquels viennent s'ajouter 7 dix millimes environ au titre de la redevance proportionnelle, et toutes les taxes imputables au réseau de distribution... En ce qui concerne le charbon, à une dépense de 94 francs par kilowatt avant la guerre (pour 2.500 heures d'utilisation), correspond aujourd'hui une dépense de 375 francs... Or, la dépense en charbon représente environ les $\frac{2}{3}$ du coût de production du kilowatt (1). » Quant aux installations des usines hydrauliques,

(1) Les conditions d'exploitation de l'énergie électrique par

elles sont particulièrement coûteuses et la moindre réparation oblige souvent à une interruption de service représentant non seulement un manque à gagner, mais encore une perte de clientèle. D'autre part, ces usines ne peuvent se passer d'une centrale thermique de secours.

Enfin il faut prévoir le remplacement des immobilisations dont la durée sera inférieure à celle de la concession et c'est un point qui échappe souvent aux consommateurs. D'autre part « l'actif des entreprises d'énergie électrique, ce n'est pas l'usine hydraulique, ce n'est pas le réseau, mais simplement le droit d'exploiter cette usine et ce réseau pendant le temps fixé au cahier des charges ». Les Sociétés concessionnaires doivent, ne l'oublions pas, restituer à l'autorité concédante et en bon état de fonctionnement toutes leurs installations de production et de distribution. « Lorsque viendra le terme de la concession, les dépendances de la concession sortiront à cette époque du patrimoine de la Société, qui n'aura quelquefois pour rembourser ses actionnaires que le produit de la liquidation problématique d'un domaine privé réduit parfois à sa plus simple expression ».

Si certaines sociétés ont pu profiter à un moment donné, de circonstances exceptionnelles pour réaliser des bénéfices inespérés, il est indéniable qu'à l'heure actuelle, l'industrie électrique subit durement le marasme général dans le monde des affaires.

Et cependant, aux plaintes des entrepreneurs de distribution s'opposent celles des consommateurs, qui ne méritent pas moins d'être prises en considération. Les consommateurs ne peuvent acquitter les tarifs actuels qui les

écrasent. D'autre part, l'électricité ne se développe pas avec la rapidité correspondant aux services, d'ordres si divers, qu'elle est susceptible de rendre.

Nous n'avons pas à étudier ici les multiples causes du malaise existant entre consommateurs et producteurs mais il semble que cette crise ne pourra être résolue tant qu'il n'interviendra pas un programme d'ensemble aussi bien pour la distribution que pour la production, tenant compte des moyens et du rayon d'action respectifs de chaque catégorie d'entreprises. Or, il n'est pas douteux qu'une régie communale, du fait qu'elle est un établissement public, a, dans certains domaines, des possibilités interdites à des sociétés privées.

Le développement des régies devant se faire dans une zone d'action différente, à bien des points de vue, du champ normalement ouvert aux entreprises privées, ces deux organismes ne doivent pas être envisagés, pour l'avenir, comme devant se faire concurrence, mais bien appelés à se prêter un mutuel concours. A ce point de vue, on doit considérer comme réservées aux sociétés d'électricité la production de l'énergie et l'exploitation des lignes primaires destinées à alimenter les réseaux des régies, celles-ci faisant valoir les lignes secondaires. On peut espérer de cette collaboration une diminution des forces perdues en même temps qu'une adaptation plus parfaite des distributions aux besoins des consommateurs.

CHAPITRE VI

LE MUNICIPALISME

§ 1. — *La régie à l'étranger.*

On prétend à tort que notre pays a commencé seulement très tard à s'intéresser au procédé de la régie directe. En 1866, existait déjà à Grenoble une des plus anciennes régies du gaz d'Europe. Le Conseil municipal de Paris, en 1888, décida de faire exécuter en régie les travaux de la ville, voulant ainsi procéder à un essai en vue de grands travaux futurs. Malheureusement la délibération fut annulée par décret du Conseil d'Etat comme contraire aux prescriptions de l'ordonnance du 14 novembre 1837.

Mais alors que nos municipalités trouvaient dans le tribunal administratif suprême un adversaire déclaré de toutes les tentatives de municipalisation, celles de la plupart des autres pays ne rencontraient aucun obstacle à leur développement et recevaient même souvent un appui considérable de la part de l'Administration supérieure. Il en résulte que, sur ce point, la France se trouve en retard vis-à-vis des autres nations.

L'Angleterre et l'Italie furent les premiers pays à se lancer dans cette voie, suivis de près par l'Allemagne qui n'a pas tardé à faire plus grand qu'eux.

La loi italienne sur l' « Entreprise directe des services publics », en date du 29 mars 1903, institue une organisation rationnelle et très étudiée de la régie municipale. On y rencontre une certaine analogie avec notre décret de 1917 qui montre que le législateur italien a eu également en vue de protéger les communes contre des entreprises chimiques ne devant pas procurer les avantages financiers qu'il est généralement possible d'escompter dans le domaine industriel, ou tout au moins des commodités matérielles appréciables pour les habitants.

Cette loi a amené l'éclosion en Italie d'un grand nombre de régies.

Voici quels étaient, en 1912, les services municipaux gérés en entreprises autonomes dans toute l'Italie :

	Nombre	Dépenses
Installations pour production et distribution du gaz.....	30	20.502.556.26
Usines électriques.....	42	79.718-160.70
Fabrique de glace et frigorifique.....	1	148-485.00
Tramways.....	12	17.547-846.97
Habitations populaires.....	17	5.460-820.00

A cette époque, une étude faite par la Commission royale démontra que 23 usines à gaz municipales avaient accusé une notable diminution du prix.

Depuis la guerre, le municipalisme a pris de plus en plus d'extension chez nos voisins.

En Allemagne, les tentatives de municipalisation se sont multipliées depuis la fin du siècle dernier ; les bourgmestres ont suivi l'exemple que donnait l'Etat lui-même pour les chemins de fer. Au début, les régies ont porté principalement sur l'éclairage et la distribution de force motrice et n'ont, en général, pris naissance qu'à l'expiration

des concessions. Cette intervention des municipalités a eu pour conséquence de faire ressentir par les habitants les effets bienfaisants de l'administration communale. De très puissantes sociétés consentent des conditions qu'elles n'accorderaient jamais sans cette menace de l'exploitation du service public par la municipalité. Ces sociétés vendent d'ailleurs plus de matériel que de force motrice et ce n'est pas là le moindre de leurs profits.

Chose curieuse, c'est en Angleterre qu'il faut chercher l'origine du municipalisme. Cela tendrait à prouver qu'une nation peut fort bien concilier l'exploitation en régie de nombreux services publics avec les principes de l'école libérale.

« Les expressions de « Socialisme municipal » en France et de « Municipal trading » en Angleterre, bien que désignant toutes deux un même état de choses, ne sont pas l'exacte traduction l'une de l'autre et nous pouvons ajouter que ni l'une ni l'autre n'éveillent dans notre esprit l'image véritable de la situation qu'elles devraient définir : l'expression française ne fait pas ressortir le caractère industriel et commercial que revêt aujourd'hui le « socialisme municipal » ; « municipal trading » ne rappelle au contraire, que le côté commercial du phénomène sans en montrer le sens social (1) ».

Avant la guerre 250 villes anglaises exploitaient déjà elles-mêmes leurs usines à gaz et l'éclairage électrique était exploité en régie directe dans les deux tiers des villes anglaises (2).

(1) Voir à ce sujet *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers*, par M. BOVERAT, Paris, 1912. L'auteur y attaque violemment ce qu'il appelle le municipalisme.

(2) BOVERAT, *op. cit.*, p. 25.

Le chiffre de la dette locale était des plus élevés. Les municipalités se virent pour la majorité d'entre elles obligées d'avoir recours à l'emprunt ; les impôts fonciers et immobiliers, qui avaient déjà atteint un taux exorbitant, s'étaient révélés absolument insuffisants. C'est donc dans un but principalement fiscal que les municipalisations prirent naissance en Angleterre. Lorsque l'attention se porta sur l'éclairage électrique, qui commençait seulement à être utilisé, les bourgs anglais, voulant éviter les opérations désastreuses faites lors du rachat des concessions de gaz données à perpétuité, demandèrent au parlement la protection dont leur inexpérience commerciale avait besoin.

C'est ainsi que fut promulguée la loi de 1882 sur les distributions d'énergie électrique.

Aux termes de cette loi, les sociétés désireuses d'exploiter doivent obtenir une licence du Ministère du commerce qui dispose, d'ailleurs, en cette matière de pouvoirs très étendus.

Mais cette loi plaçait les municipalités dans une situation toute privilégiée en ce sens que ces dernières pouvaient atteindre à un véritable monopole de fait dans certains cas. Enfin elles étaient autorisées à racheter les usines des compagnies au bout d'une première période de 21 ans une fois écoulée et ensuite à des intervalles de 7 ans. En 1888 passa un amendement qui donna un nouvel essor à l'exploitation de l'éclairage électrique. La durée des concessions était portée de 21 à 42 ans.

En 1899 « l'Electric lighting act » vint enfin régler l'usage que les autorités locales devaient faire de leurs profits. Après avoir payé les dépenses d'exploitation et d'établissement, les intérêts ; pourvu aux versements à faire au

fonds d'amortissement et à toutes autres dépenses pouvant être portées au compte capital ; créé un fonds de réserve devant atteindre le 1/10 du capital total de l'entreprise, le profit net disponible doit être porté au crédit de la commune. Au cas où les bénéfices annuels dépasseraient 5 0/0 du capital total de l'entreprise, les directeurs doivent faire subir au prix de l'électricité une réduction suffisante pour ramener le profit à son taux minimum. En cas de perte, l'impôt local doit faire face à tout déficit que n'aurait pu combler le fonds de réserve (1).

Ce système paraît avoir donné de bons résultats puisque déjà avant la guerre la plupart des municipalités anglaises réussissaient à fournir l'électricité à très bon compte à leurs abonnés, bien que le nombre de ceux-ci fut assez réduit.

On peut citer parmi les régies municipales les plus florissantes, celles de Manchester, Liverpool, Birmingham et principalement celle de Glasgow, instituée en 1892.

La loi de 1882, sur les corps communaux, dispose que dans chaque bourg 3 citoyens vérifieront les comptes ; deux sont choisis par les habitants et le troisième est nommé par le Maire. Le compte de l'exercice est ensuite mis à la disposition des contribuables.

Encore au début du XIX^e siècle, les Municipalités ne s'immisçaient en aucune manière dans les questions d'ordre industriel ou commercial. Pour éclairer les rues, assurer le service de la voirie, de simples particuliers se réunissaient en sorte d'associations.

A la fin de ce même siècle, non seulement les services indispensables à la vie publique étaient assurés, mais en-

(1) Voir BOVÉRAT, *op. cit.*, pp. 156 et 159.

core les municipalités, s'engageant à fond dans la voie des avantages à fournir à leurs administrés, mettaient à la disposition de ceux-ci des services publics parfaitement organisés. Mais cela même ne leur suffirait bientôt plus et les autorités administratives n'hésitèrent pas à entrer en concurrence avec les sociétés les plus solidement établies. Disposant de pouvoirs et de moyens financiers bien supérieurs à ceux des entreprises privées, elles réussirent plus d'une fois à faire succomber celles-ci dans la lutte.

On a prétendu que les membres du Parlement et les lords firent preuve de faiblesse en présence de ce développement du municipalisme.

Cela a tenu peut-être à ce que le sujet anglais est particulièrement respectueux des droits de son voisin. Selon lui la règle « tout ce qui n'est pas défendu est permis » doit recevoir une application entière. Il semble donc qu'en présence de cette éclosion et de ce développement si vigoureux, le législateur anglais devait se borner à un rôle de surveillance et de soutien. Il devait munir les municipalités de lois qui, telles des brassières bien comprises, les auraient soutenues dans leurs premiers pas sur ce terrain encore inexploré... sans cependant les entraver au moment de leur essor. Mais les Chambres anglaises paraissent avoir été surprises par la rapidité de ce mouvement et avoir trop attendu pour contrôler et conserver la haute main sur cette évolution.

Certaines municipalités anglaises tirent des revenus de sources extrêmement variées. Glasgow exploite des briqueteries. Dundee a combiné une blanchisserie communale avec un système de chauffage des maisons ; chaque maison est chauffée pour 2 shillings par semaine.

On a établi que, de nos jours, le montant par semaine et

par famille des dépenses municipales (éclairage public, police, parcs, hygiène, voirie, etc.) revenait approximativement à 10 francs (change au pair) pour les villes comme Manchester, Bristol, Leeds.

Sans parler des autres pays comme l'Autriche, où la régie directe est des plus employées, citons simplement le bureau de recherches municipales de New-York qui centralise et expose au public tout ce qui a trait de près ou de loin à l'exploitation des régies. C'est une sorte de laboratoire du municipalisme.

La Hongrie, de par son voisinage avec l'Autriche, a également recherché les avantages que procure la régie directe.

La boulangerie municipale de Budapest est un modèle de ce genre d'exploitation. Créée en 1909, elle constitue une entreprise autonome de la ville, avec gestion financière indépendante. Elle a été instituée dans le but d'exercer, par une saine concurrence, une heureuse action tant sur la qualité du pain que sur la fixation des prix et de servir de modèle pour l'aménagement technique et sanitaire des grandes boulangeries. Elle est destinée également à fournir aux établissements, principalement aux hôpitaux, le pain qui leur est nécessaire et, en temps de crise, à faciliter à la population son approvisionnement en pain.

Cette boulangerie a donné d'excellents résultats et a été d'un grand secours pendant la guerre. Sa production, pendant le premier semestre de 1922, a été de 10 millions de kilogrammes de pain.

On est en droit de se demander pourquoi la France n'a pas suivi ce mouvement, dont les quelques exemples que nous venons de citer ne peuvent donner qu'une faible idée ?

§ 2. — *La jurisprudence du Conseil d'Etat.*

Ce retard tient, tout d'abord, à ce qu'il manque une loi d'ensemble régissant la matière. Les municipalités ignorent tout de leurs droits : certaines plus audacieuses ont voulu aller de l'avant et se lancer dans les entreprises d'un caractère nettement commercial et industriel. Elles se sont alors heurtées au Conseil d'Etat qui, tout au moins au début, les a impitoyablement rejetées dans le domaine politique et administratif. Puis il s'est peu à peu rendu compte de l'importance de l'évolution subie par les municipalités, que les circonstances poussaient chaque jour davantage à pénétrer dans le domaine économique ; aussi à l'heure actuelle sa jurisprudence tend-elle à être des plus libérales.

Il n'est pas sans intérêt d'examiner les raisons qui motivèrent, pendant de longues années, cette opposition de la part du haut tribunal administratif.

En se plaçant au point de vue économique, ce dernier a reproché aux municipalités de manquer d'aptitude commerciale ainsi que d'intérêt personnel et d'être soumises à des influences politiques.

Nous reprendrons plus loin la discussion de ces griefs, qui ont d'ailleurs été formulés par tous les adversaires de la régie directe.

Au point de vue strictement juridique (1) le Conseil d'Etat a invoqué tout d'abord le principe de la spécialité des personnes morales, d'après lequel une personne admi-

(1) Voir sur ce point l'étude qu'en fait M. EMILE BOUVIER dans : *Les régies municipales*, 2^e partie, Paris, Doin, 1910.

nistrative, telle qu'une commune, existe uniquement dans un but déterminé ; par suite sa capacité doit être limitée à ce but.

Mais aucun texte de loi n'interdit aux municipalités de sortir de leur domaine administratif ; le silence de la loi ne saurait constituer un argument contre elles en vertu du principe juridique que ce qui n'est pas défendu est permis.

Aux termes de l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884, le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Mais il n'a jamais été indiqué par le législateur quelles étaient — *stricto sensu* — les affaires de la commune. On est en droit de supposer qu'il a donné au Conseil municipal tous les pouvoirs nécessaires pour régler les questions ; quelqu'elles puissent être, intéressant de près ou de loin la commune et ses habitants.

D'autre part, il est admis que la capacité est la règle et l'incapacité l'exception. Il y aurait donc eu lieu de mentionner les cas d'incapacité.

Comme il était impossible d'interdire d'une manière absolue l'immixtion des communes dans le domaine économique, le Conseil d'Etat a dû admettre leur intervention dans les cas suivants :

Lorsque l'alimentation publique n'est plus assurée par les particuliers et, d'une manière générale, dans toutes les circonstances où l'absence, voire même l'insuffisance d'initiative privée peut constituer un danger pour les administrés.

Lorsqu'il s'agit de certaines entreprises qu'il est préférable de voir gérer par les municipalités.

Toutes les fois que la concurrence de la commune n'est

pas à redouter, comme dans le cas où l'exploitation de l'entreprise comporte l'existence d'un monopole de fait.

Lorsque l'exploitation communale n'est que la conséquence des attributions données à la municipalité. On peut citer la distribution collective d'eau qui rentre dans la police de la voirie.

Il semble malaisé de déterminer les principes sur lesquels s'est basé le Conseil d'Etat pour admettre ces dérogations et il est bon de rappeler que la Cour de cassation a toujours repoussé, du point de vue du droit civil, toute idée de spécialité en interprétant toujours le silence de la loi dans le sens de la capacité.

La commune a d'ailleurs une mission générale à remplir et l'on ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas faire tout ce qui peut profiter d'une manière quelconque aux administrés. Enfin pourquoi les municipalités ne seraient-elles pas autorisées à gérer, dès maintenant, ce qui leur sera attribué dans quelques années d'ici, nous voulons dire l'exploitation des concessions qui leur feront retour au moment de leur expiration.

Un autre argument a également été donné par le Conseil d'Etat, qui a fait ressortir le défaut de responsabilité légale pour les administrateurs municipaux.

Il est très exact, en effet, que même à l'heure actuelle, où les régies sont soumises au droit commun en ce qui concerne les litiges survenus entre elles et les usagers, le caractère spécial de celles-là ne permet pas de donner à ces derniers toutes les garanties désirables. Mais il semble que rien ne s'oppose à modifier l'organisation des services municipalisés de manière à supprimer cet inconvénient qui ne tient pas à la nature de l'exploitation en régie.

Enfin le haut tribunal administratif a invoqué le prin-

cipe de la loi des 2 et 17 mars 1791 sur la libre concurrence et la liberté du Commerce et de l'Industrie. Il redoute de voir l'entreprise communale devenir un monopole de fait. A ses yeux, la concurrence apportée par la commune ne saurait être comparée à celle des entreprises privées, car la personne administrative dispose de moyens d'action particulièrement puissants. Ainsi donc, en l'absence de textes spéciaux, la commune doit se maintenir dans l'esprit de la loi de 1791, c'est-à-dire ne pas entrer en concurrence avec les particuliers.

Mais il est tout d'abord facile de citer un grand nombre de restrictions apportées à cette loi qui en ont modifié l'esprit. Citons simplement la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché, qui autorise les communes à souscrire aux actions des sociétés de construction.

D'autre part, il semble étonnant que l'on ôte aux municipalités précisément le droit de faire à certains particuliers une concurrence dont profiterait la masse des habitants. La liberté ne doit-elle pas exister pour tout le monde, aussi bien pour les personnes morales que pour les particuliers ?

Nous avons eu l'occasion, en étudiant plus haut la jurisprudence du Conseil d'Etat ayant trait à la régie électrique municipale, de constater combien elle avait varié en l'espace de quelques années. Le cahier des charges de cette régie (décret de 1917) contient l'essentiel de ce qui est demandé par les partisans du municipalisme. Il n'est pas douteux que ces derniers se sont crus, à juste titre, autorisés à marquer une victoire du fait que le Conseil d'Etat avait approuvé le décret de 1917.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de cette opposition du Conseil d'Etat aux premières demandes d'exploitation en régie et des modifications apportées par la suite à sa juris-

prudence. Celle-ci se constitue toujours lentement en se basant plus sur les cas d'espèces que sur les principes fondamentaux du droit ; c'est ce qui a fait dire qu'elle était changeante. Mais combien elle est plus près des faits et de l'équité !

Ainsi que le faisait remarquer M. Teissier, Commissaire du Gouvernement dans une affaire de bains-douches (Conseil d'Etat, 2 février 1906, Chambre Syndicale des établissements de bains de Paris), la jurisprudence du Conseil d'Etat est arrêtée en ce sens que l'action économique d'une commune n'est pas licite quand elle constitue une intervention ayant pour effet de porter une atteinte volontaire et systématique à la liberté du commerce et de l'industrie. Mais un service de bains quasi gratuits ne pouvant véritablement être assuré que par la régie directe, le Conseil d'Etat a estimé que la ville s'était, dans ce cas, bornée à assurer un service d'ordre hygiénique et il a, en conséquence, rejeté le pourvoi de la Chambre Syndicale.

Il y a donc bien lieu, dans tous les cas, d'établir une distinction pratique entre le but de police et le but économique, comme le dit M. Hauriou dans son « Droit Administratif ».

Quoi qu'il en soit, le municipalisme gagne chaque jour du terrain dans l'opinion publique et auprès des économistes.

§ 3. — *Que vaut le procédé de la régie directe..*

Bien qu'il soit facile de laver la régie directe du reproche de socialisme et malgré les excellents résultats obtenus en Angleterre notamment, l'on n'a pas manqué d'attaquer

violemment ce mode d'exploitation des services publics (1). On lui a reproché de comporter la tutelle et la confiscation de l'activité individuelle ainsi que la concurrence à cette même activité (2).

Nous ferons remarquer que toute entreprise privée de quelque importance manifeste au moins ces trois tendances dès qu'elle tend vers le monopole de fait.

La ville de Chicago a eu maintes fois à souffrir de l'application intégrale du régime de la libre concurrence pour l'éclairage. Les compagnies rivales ont fusionné et la « Chicago gas trust », qui exerçait un véritable monopole de fait, a su résister à tous les assauts des autorités administratives.

Seule, dit-on encore, l'exploitation privée est susceptible de perfectionnement, car elle est stimulée par l'intérêt; elle seule cherche véritablement à éviter le désordre et le gaspillage sans risquer de se laisser détourner par des considérations d'ordre politique. La bureaucratie ne tarde pas à envahir les rouages administratifs comme la poussière les rouages d'une machine qu'elle entrave dans son fonctionnement. Les considérations d'ordre administratif ou politique, remplaçant les préoccupations qui devraient être d'ordre uniquement économique, ont pour résultat d'augmenter le nombre des fonctionnaires et d'exiger d'eux des opinions politiques orthodoxes. Enfin les formalités administratives sont compliquées et nullement en rapport avec les méthodes commerciales et industrielles.

(1) Lire le livre de LORD AVEBURY, *On municipal and national trading*, Londres, Macmillan et Co, 1906, dans lequel l'auteur attaque violemment le municipalisme.

(2) M. DES CILLEULS : *Le socialisme municipal à travers les siècles*, Paris, 1905.

Il est facile de répondre que dans toute exploitation privée, on rencontre une bureaucratie qui sommeille et qui se développe dès que l'importance de l'entreprise s'accroît. La plupart des grandes compagnies n'ont rien à envier aux Administrations à ce point de vue. Leurs services s'engorgent vite d'employés inutiles qui grèvent lourdement leurs frais généraux et les obligent à écraser un peu plus le consommateur. Dès que les grands chefs ne peuvent plus assurer un contrôle effectif sur tous leurs employés, la bonne gestion de l'affaire repose uniquement sur la valeur et la loyauté des sous-ordres. Pourquoi ces derniers seraient-ils de moindre valeur dans une régie directe que dans une régie intéressée par exemple ? On croirait, à entendre certaines critiques, que les entreprises privées ne font jamais faillite et que tous ceux qui touchent, de près ou de loin, à nos administrations perdent de ce fait les brillantes qualités dont ils ne manqueraient pas de faire preuve si, par contre, ils étaient commerçants ou industriels. Toute exploitation, quelle qu'elle soit, se révélera bonne ou mauvaise suivant l'étoffe de ceux qui sont à sa tête et non suivant leur étiquette dans le corps social.

Les grandes crises que nous venons de subir ont prouvé qu'en toutes circonstances, il ne subsiste en fin de compte que la valeur propre de l'individu et qu'importe peu le cadre dans lequel les circonstances lui commandent d'évoluer.

Il faut simplement modifier l'organisation des régies et donner à cette dernière un caractère nettement commercial ou industriel.

Personne ne conteste que le système politique et administratif de nos administrations ne puisse pas leur permettre de suivre les méthodes des entreprises privées. Il

serait bien étonnant qu'à un siècle de distance, les mêmes institutions puissent convenir à un milieu modifié dans sa forme et dans son esprit. Il faut qu'il existe l'analogie la plus grande entre une société anonyme et la régie. Toutes deux seront des abstractions personnifiant des intérêts généraux et leur volonté sera exprimée par un organisme de fonctionnaires pour la régie et d'administrateurs pour la société.

On ne se plaindra plus alors des formalités administratives et l'aiguillon de l'intérêt assurera la prospérité des services publics municipalisés (1). En revanche, il subsistera la garantie que peuvent offrir des fonctionnaires, au double point de vue honorabilité et culture, dans un milieu où ces qualités sont quelquefois difficiles à trouver.

Il y a également intérêt à ne pas livrer, même sous un sérieux contrôle, l'exploitation de certaines de nos richesses nationales à des entreprises privées. Que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre, il est bon que tous les services publics, et surtout les plus importants, ne soient pas entièrement en dehors de l'action administrative, c'est-à-dire finalement gouvernementale.

Le but de toute entreprise privée est en fin de compte la réalisation du maximum de bénéfices. Ce but apparaît comme une nécessité d'un caractère angoissant dans le cas d'une concession, et les rapports entre concessionnaires et consommateurs acquièrent de ce fait un caractère très spécial. Les compagnies ou sociétés se bornent uniquement à assurer les perfectionnements susceptibles d'augmenter le chiffre des dividendes. Toute autre considération les amènerait à la faillite du fait de la concurrence.

(1) Les régies amèneront d'ailleurs un développement de la consommation, puisqu'elles font baisser les prix.

Il y aura donc toujours antagonisme entre l'intérêt privé de l'entrepreneur et l'intérêt général ; la concurrence même ne peut le faire disparaître, si elle l'atténue. Le consommateur en souffre comme l'ouvrier et il vient un moment où celui-là risquant d'être écrasé par les taux prohibitifs, est obligé de se grouper en associations ou en syndicats. En effet, au début des entreprises de même nature, sous l'influence de la concurrence, la lutte est circonscrite entre l'entreprise et ses salariés et le consommateur peut respirer, mais lorsqu'une de ces entreprises est parvenue au stade du monopole, elle se trouve dans un conflit d'intérêts essentiels et permanent avec la collectivité tout entière (1).

Au contraire, la Municipalité n'étant pas astreinte à distribuer des dividendes et n'étant pas obligée, puisque le temps n'existe pas pour elle, de réaliser des bénéfices donnés en un temps donné, va se proposer d'autres buts d'ordre social et moral. Elle pourra accorder à ses ouvriers une rétribution de leur travail en rapport, non pas tant avec la valeur de ce dernier sur le marché qu'avec les besoins ou les responsabilités des travailleurs. Et cela d'autant plus facilement qu'elle ne sera pas harcelée par la concurrence.

C'est ainsi que la municipalisation de l'électricité à Genève, en 1918, a eu pour conséquence un relèvement important des salaires ; il a été accordé des congés annuels avec solde, des pensions d'invalidité et de retraite ; toutes mesures inconnues du temps de l'exploitation privée. En France ; les régies municipales de Lyon ont pris des mesures des plus favorables vis-à-vis de leur personnel, qui est

(1) *Annales de la régie directe*, nov. 1917, octobre 1918, p. 5 •
Les régies et leur évolution, par M. EDGARD MILHAUD.

mieux traité que dans n'importe quelle entreprise privée de la région. Est-ce à dire que ces postes soient des sinécures attribuées à des électeurs influents ? Nullement, car on rencontre dans le personnel les opinions politiques les plus diverses. Déjà avant la guerre, à Dusseldorf, la municipalité accordait aux pères de familles, 3 fr. 75 par mois pour un enfant, 5 fr. 60 pour deux enfants, etc.... De même à Strasbourg.

Voilà pourquoi les administrations peuvent avoir des méthodes financières beaucoup plus nettes que celles des associations dont le but agissant est forcément la nécessité d'obtenir le maximum de bénéfices dans le minimum de temps. Pour une municipalité le capital ou dette, au lieu de s'accroître en raison directe de l'actif, doit pouvoir diminuer si l'on opère les remboursements et les agrandissements que permettent les bénéfices (1).

On peut donc attendre du municipalisme, sinon la solution, tout au moins une atténuation des conflits sociaux.

Indépendamment d'ailleurs de ce que nous venons de dire précédemment, un organisme administratif dispose dans le pays d'une influence et d'une force supérieures à celles des particuliers ; d'autre part il fera toujours preuve de plus de sang-froid et d'impartialité.

Enfin, les droits électoraux des consommateurs ou usagers représentent, entre les mains de ces derniers, une arme qui n'est pas négligeable et qu'ils ne pourraient utiliser contre une entreprise privée.

D'autre part, les autorités administratives supérieures et le Conseil d'Etat sont autant de témoins de la régularité des opérations.

(1) *Annales de la régie directe*, avril-juin 1914, p. 149. *La régie directe et le travail*, par M. DAVIES.

Les résultats des régies directes ont paru jusqu'ici des plus satisfaisants (1).

S'il est malheureusement vrai que, dans notre pays, les considérations d'ordre politique passeront toujours en premier lieu, il semble cependant que les avantages observés dans les autres pays en ce qui concerne cette sorte de régie soient assez importants pour donner à réfléchir.

Et cependant, même en France, voici, à titre d'exemple, quels sont les résultats de l'exploitation de deux régies de la ville de Lyon :

Régie du quartier Grolée (Année 1913)

Recettes	1.300.993.03
Frais d'exploitation.....	200.335.28
Annuité de l'amortissement de l'emprunt de 3 millions pour le rachat du quartier.	117.252.63
Soit donc un bénéfice de.....	983.405.12
La redevance payée par la Société du quartier Grolée avant le rachat de la ville était de.....	937.154.53
Il reste donc pour la ville un bénéfice net de	46.250.59

Régie du service des eaux (1901 à 1907)

La somme économisée au budget de la ville au cours de cette période a été de 1.604.000, qui constitue un bénéfice net.

A partir de 1905, non seulement le service des eaux ne coûte plus rien à la Ville mais celle-ci prélève, sans bourse délier, l'eau nécessaire à l'entretien de la voie publique, au lavage des égouts, etc...

(1) Consulter à ce point de vue les *Annales de la régie directe*, Genève. 1

Nous avons indiqué ici des régies fonctionnant à une époque où des difficultés de toute sorte venaient entraver leur naissance et leur fonctionnement. Ces exemples prouvent que le procédé de la régie dépendra toujours de la municipalité qui l'appliquera.

§ 4. — *Orientation à donner au Municipalisme.*

Encore une fois, il nous manque une loi de la municipalisation qui, comme celle du 29 mars 1903 pour l'Italie, règle tout ce qui a trait à la constitution et à l'exercice des différentes sortes de régies, donne un statut au personnel et établisse sa condition juridique, enfin détermine la capacité de la régie ainsi que la responsabilité de ses administrateurs.

Il y a lieu de modifier la structure administrative des municipalités ou, plus exactement, d'y adjoindre un ou plusieurs organismes économiques qui soient entièrement autonomes et qui seront les régies. Dans certains pays les résultats obtenus ont été remarquables, du fait que l'on a choisi, dans le monde du commerce ou de l'industrie, des hommes ayant fait leurs preuves pour les placer à la tête des services municipalisés. De cette manière, il semble bien que tous les dangers de favoritisme et d'incompétence soient écartés.

Ainsi donc, l'on tend vers une autonomie aussi complète que le permettent les nécessités de la mission des personnes administratives détenant une parcelle de la puissance publique.

Cette propriété entraîne la spécialisation budgétaire et

celle des emprunts. Cette spécialisation doit être des plus strictes si l'on veut pouvoir dresser un bilan qui corresponde à la réalité. Il est incontestable que dans les écritures de plus d'une régie, certaines valeurs, d'ailleurs difficiles à chiffrer, n'ont pas été portées au passif par suite de la séparation peu nette existant entre le budget de la régie et celui de la commune.

Enfin elle impose aux régies les mêmes charges que celles pesant sur les entreprises privées similaires ; cet assujettissement est indispensable, sinon naîtra un monopole en faveur de la commune dans une branche déterminée du commerce ou de l'industrie.

D'autre part, il faut que le contrôle et la collaboration des consommateurs deviennent plus effectifs encore. L'action de ces derniers se fera sentir par la voie de la presse, par les représentants des électeurs et principalement par les groupements de consommateurs et d'usagers.

Ces associations ou syndicats ne se borneront pas seulement à défendre les droits de leurs membres, mais travailleront à l'étude des problèmes qui se présentent incessamment et que doivent résoudre les Municipalités. Il ne leur suffira pas de s'opposer à certaines mesures ; ils suggéreront, apporteront des solutions pratiques toutes prêtes à être discutées.

En un mot, il faut une collaboration étroite entre les usagers et les administrateurs des services publics municipalisés. Ce n'est qu'une conséquence de cette idée que la régie se présente comme une coopération de tous les membres de la commune.

Cette collaboration peut même exister avec des individus considérés comme des adversaires de toute intervention communale. A Paris, pendant la guerre, fut mise sur pied

par la Ville toute une organisation d'un caractère coopératif, destinée à assurer la vente à la population parisienne de la viande frigorifiée. Il n'y eut pas seulement là une marque d'union sacrée, mais aussi une preuve de l'influence bienfaisante que, dans bien des cas, peut avoir une municipalité, même dans un domaine purement commercial.

C'est une erreur de vouloir opposer toujours : puissance publique et particuliers. Cette conception ne peut avoir de place dans notre droit administratif et ne saurait être appliquée dans une véritable démocratie.

Si maintenant, nous examinons les rapports entre la régie et son personnel, on doit également assurer un contrôle et une collaboration de la part du personnel. Indépendamment des syndicats destinés à défendre les droits des ouvriers et employés, ceux-ci devront être consultés sur les questions, d'ordre général bien entendu, relatives au fonctionnement du service. Il faut que le salarié (à tous les degrés) soit intéressé à la marche de l'entreprise. C'est ce qui a été réalisé déjà par le réseau des chemins de fer de l'Etat qui admet un représentant du personnel à la discussion des questions de l'exploitation proprement dite.

L'on s'est demandé s'il fallait fixer des limites au municipalisme. Certains de ses adversaires ont voulu « faire la part du feu » suivant leur propre expression et ont admis l'exploitation municipale de certains services considérés par eux comme rentrant dans les attributions administratives.

Mais l'on ne voit pas sur quel critérium ils peuvent se baser pour faire ce choix. D'ailleurs, une régie peut être établie au début, dans un but purement social, avec l'intention d'apporter une aide à des administrés qui ne sauraient

s'en passer, puis bientôt changer de caractère et n'avoir plus en vue que la réalisation de bénéfices ? Il en est ainsi notamment pour des boucheries, des boulangeries. Enfin si l'exploitation en régie paraît donner de bons résultats, pourquoi ne pas la laisser se généraliser ? On ne comprend pas une restriction dans ces conditions.

En se plaçant à un autre point de vue, il faut que le municipalisme constitue au besoin un moyen de défense contre les monopoles de fait ou les ententes de producteurs. Il a été constaté que la seule annonce du fonctionnement d'un service d'alimentation, par exemple, faisait tomber les cours des denrées analogues.

D'après M. Gide, l'exploitation en régie devrait être limitée mais aussi serait tout spécialement adaptée aux besoins qui présentent les cinq caractères suivants, à savoir d'être : 1^o Communs à tous les hommes ; 2^o Egalitaires ; 3^o Nécessaires ; 4^o Quotidiens ; 5^o D'une importance essentielle au point de vue de la santé publique.

Il nous semble que ces caractères devraient en effet s'imposer si l'on ne devait donner aucune organisation particulière aux régies, mais nous demandons justement que ces dernières soient pourvues d'une autonomie aussi grande que possible. Cette limitation semble donc ne plus convenir puisqu'elle s'appliquerait à des organes qui ne seraient plus entièrement administratifs.

Il paraît intéressant de conclure en donnant l'opinion qu'avait M. Chamberlain sur le municipalisme auquel il ne voyait pas de limites.

« La Municipalité avec son activité coopérative, mise au service de tous les citoyens sans exception, doit pourvoir à ce que les pauvres jouissent de façon collective de toutes les satisfactions que leur richesse, strictement per-

sonnelle, assure aux riches : parcs et maisons de campagne, bibliothèques, musées ; mais avant tout : aqueducs ; éclairage général, tramways (ce landau du peuple), hygiène ; alimentation à bon marché, etc., sans qu'il y ait lieu de fixer d'avance des formes à ce développement indéfini. »

Vu : 14 avril 1923.

Le Président de la thèse

ROLLAND

Vu :

Le Doyen

BERTHÉLÉMY

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	v
INTRODUCTION	1
Chapitre I. — Communes et régies	5
§ 1. — Raisons pour lesquelles les Communes sont intervenues dans le domaine industriel et commercial.	5
§ 2. — Des divers modes d'intervention des municipalités	7
§ 3. — La régie directe	11
§ 4. — Pourquoi les communes préfèrent gérer leurs services publics en régie directe	14
§ 5. — Classification des régies municipales	18
§ 6. — De quelle manière se présente le procédé de la régie	24
Chapitre II. — Les distributions d'énergie électrique	30
§ 1. — Législation et réglementation des distributions d'énergie électrique	32
§ 2. — Le régime des concessions	35
§ 3. — Contrôle et point de vue technique	45
§ 4. — Les compteurs.	49
§ 5. — Polices d'abonnement et cahiers des charges	51
§ 6. — Relèvement des tarifs et charges extracontractuelles	55
§ 7. — L'index économique	59
§ 8. — Etude de l'article 11 du cahier des charges-type	62

	Pages
Chapitre III. — La régie électrique municipale	65
§ 1. — Motifs qui ont poussé les Municipalités à employer la régie directe et qui ont imposé la réglementation actuelle.	66
§ 2. — Comment s'élabora peu à peu la réglementation de 1917	70
§ 3. — La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de régie électrique municipale	75
§ 4. — La réglementation actuelle	77
§ 5. — La régie de 1917 et le développement de l'énergie électrique	78
§ 6. — Régies intercommunales et réseaux ruraux.	81
§ 7. — Difficultés rencontrées dans l'établissement des réseaux ruraux	85
§ 8. — Régies électriques antérieures au décret de 1917.	88
Chapitre IV. — La régie de 1917 considérée au point de vue administratif	92
§ 1. — Comment est accordé l'autorisation d'exploiter en régie	93
§ 2. — Par qui est gérée la régie.	94
§ 3. — Attributions du Conseil d'administration	96
§ 4. — Exploitation de la régie	99
§ 5. — Contrôle et dispositions d'ordre technique.	102
§ 6. — Production de l'énergie électrique par les communes.	104
§ 7. — Retrait de l'autorisation	105
§ 8. — La personnalité de la régie	106
Chapitre V. — La régie de 1917 considérée au point de vue financier.	108
§ 1. — Régime financier.	108
§ 2. — Le budget de la régie	109
§ 3. — Première section du budget.	110
§ 4. — Deuxième section du budget.	110
§ 5. — Fonctionnement de la régie au point de vue financier.	111

	Pages
§ 6. — Connexité du budget de la régie et du budget de la commune	113
§ 7. — Comment l'on peut envisager la collaboration de la régie et de l'entreprise privée en pré- sence de la crise actuelle	114
Chapitre VI. — Le municipalisme.	117
§ 1. — La régie à l'étranger	117
§ 2. — La jurisprudence du Conseil d'Etat	124
§ 3. — Que vaut le procédé de la régie directe	128
§ 4. — Orientation à donner au Municipalisme	135

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
